
Die Schweiz als Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation

Ihre unbefriedigende Ratifikationspolitik
als Ergebnis strukturell erneuerungshemmender
innerstaatlicher Entscheidungsprozesse

Dissertation
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Helen Ursula Kneubühler

von Zürich und Reiden LU

Genehmigt auf Antrag von
Herrn Professor Dr. Manfred Rehbinder

1982



Stämpfli & Cie AG, Graphisches Unternehmen, Bern



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Schweiz als Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation

Ihre unbefriedigende Ratifikationspolitik
als Ergebnis strukturell erneuerungshemmender
innerstaatlicher Entscheidungsprozesse

Dissertation
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Helen Ursula Kneubühler

von Zürich und Reiden LU

Genehmigt auf Antrag von
Herrn Professor Dr. Manfred Rehbinder

1982



Stämpfli & Cie AG, Graphisches Unternehmen, Bern

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 24. Februar 1982

Der Dekan:

Prof. Dr. G. Hauser

Die gleiche Arbeit ist im Verlag Stämpfli & Cie AG Bern erschienen als Heft 19 der Reihe

Schriften zum schweizerischen Arbeitsrecht SSA

begründet und herausgegeben von Professor Dr. Manfred Rehbinder (Zürich).



©

Verlag Stämpfli & Cie AG Bern · 1982
Gesamtherstellung Stämpfli & Cie AG,
Graphisches Unternehmen, Bern
Printed in Switzerland

INHALTSVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	14
EINLEITUNG	17
ERSTER TEIL	
DIE INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION	
§ 1 Entstehungsgeschichte der ILO	19
I. Soziale Lage der Arbeiterschaft in der frühindustriellen Zeit	19
II. Erste Bestrebungen für den Erlass von inter- nationalen Arbeiterschutzmassnahmen	21
III. Die Gründung der ILO	24
§ 2 Ziel und Zweck der ILO	25
I. Wirtschaftspolitische Motive	26
1. Warenkonkurrenzargument	26
2. Konkurrenz zwischen Arbeitnehmern der Industriestaaten und der Dritten Welt	28
II. Politische Gründe: Schaffung einer sicheren Grundlage für einen Weltfrieden	29
III. Soziale Gerechtigkeit	31
1. Idee der sozialen Gerechtigkeit in der ILO	31
2. Wesensgehalt der sozialen Gerechtigkeit	32
3. Tätigkeit der ILO im Hinblick auf die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit	33
IV. Regelung von Situationen, bei denen ein internationaler Sachverhalt eine Rolle spielt	34
V. Internationale Normen als Vorbild für nationale Gesetzgebungen	36
VI. Weitere Funktionen der ILO	37

§ 3	Der organisatorische Aufbau der ILO	38
I.	Allgemeines	38
II.	Die Internationale Arbeitskonferenz	39
III.	Der Verwaltungsrat	40
IV.	Das Internationale Arbeitsamt	42
V.	Regional- und Spezialkonferenzen	43
§ 4	Sozialpolitik der ILO und Weiterentwicklung der Organisation seit ihrer Gründung	43
I.	Sachliche Zuständigkeit der ILO	43
II.	Mittel der Sozialpolitik	44
III.	Verfahren der Ausarbeitung internationaler Normen	46
IV.	Verpflichtungen der Mitglieder	47
V.	Ueberprüfung der Durchführung	48
VI.	Probleme beim Ausarbeiten internationaler Normen	51
1.	Präzise, in Einzelheiten gehende Regelung	52
2.	Gliederung eines Uebereinkommens in mehrere Teile	53
3.	Regelung von Grundsätzen	54
VII.	Entwicklung der ILO seit ihrer Gründung	55

ZWEITER TEIL

HALTUNG DER SCHWEIZ GEGENUEBER DER ILO

§ 5	Verfahren bei der Ratifikation und innerstaatliche Verwirklichung der Uebereinkommen der ILO	60
I.	Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen	60
II.	Faktische Einschränkung der Ratifikationsmöglichkeit	62
III.	Verfahren der Ratifikation	64
IV.	Wirkung der Ratifikation auf das Landesrecht	65
§ 6	Ratifikationspolitik von Bundesrat und Bundesversammlung	66
§ 7	Einflüsse der Uebereinkommen der ILO auf die schweizerische Sozialpolitik	69
I.	Allgemeines	69
II.	Uebereinkommen, welche die schweizerische Rechtsordnung beeinflusst haben	71
1.	Frauen- und Kinderarbeit	71
2.	Schutz der Menschenrechte	73
a)	Abschaffung der Zwangsarbeit	73
b)	Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	74
3.	Arbeitsmarktpolitik	78
4.	Gesundheitsschutz und Unfallverhütung	79
5.	Arbeitsbedingungen	81
6.	Sonderbestimmungen für einzelne Arbeitnehmergruppen	82
7.	Soziale Sicherheit	82

DRITTER TEIL

GRUENDE FUER DIE HALTUNG DER SCHWEIZ GEGENUEBER DER ILO

§ 8	Gründe, die auf die Staatsstruktur der Schweiz zurückzuführen sind	84
I.	Föderalistische Staatsstruktur	84
1.	Begründung des Föderalismus sowie dessen Vor- und Nachteile	84
2.	Beteiligungsmöglichkeiten der Kantone an der schweizerischen Politik	86
a)	Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen	86
b)	Kompetenzaufteilung im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht	87
aa)	Arbeitsrecht	87
bb)	Soziale Sicherheit	89
cc)	Kurzer Ueberblick über die einzelnen Zweige der schweizerischen Sozialen Sicherheit	91
c)	Einflussmöglichkeiten der Kantone auf die Bildung des Bundeswillens	96
aa)	Ständerat	96
bb)	Wahl des Bundesrates und des Bundesgerichtes	99
cc)	Verfassungsgesetzgebung	99
dd)	Einfache Gesetzgebung	99
3.	Föderalistische Staatsstruktur als Hindernis bei der Ratifikation der Uebereinkommen der ILO	101
a)	Fehlende Rechtsetzungskompetenzen des Bundes	102
aa)	Untätigkeit des Bundes	104
bb)	Delegation von Bundeskompetenzen an die Kantone	105
b)	Enge Verflechtung eidgenössischer und kantonaler Kompetenzen	106
c)	Erschwerte Veränderbarkeit der politischen Ordnung	108
4.	Zusammenfassung und Ausblick	110
II.	Direkte Demokratie	111
1.	Ausbau der direkten Demokratie in der Schweiz	111
2.	Ursprüngliche Funktion von Referendum und Initiative	112

3.	Entwicklung von der Abstimmungs- zur Verhandlungsdemokratie	114
a)	Entscheidungsrisiko beim fakultativen Referendum	114
b)	Absicherung des politischen Systems gegen das Entscheidungsrisiko	116
c)	Kompromisslösungen und Abwertung des Parlamentes	118
aa)	Vorparlamentarische Expertenkommissionen	118
bb)	Verfahren der Anhörung	118
cc)	Einengung der gesetzgeberischen Macht des Parlamentes	119
dd)	Zunehmende Heimlichkeit und Undurchsichtigkeit der Gesetzgebungsvorbereitung	120
ee)	Delegation zur Regelung strittiger Punkte auf Verordnungsstufe	120
4.	Ergebnis: Erschwerte Veränderbarkeit der politischen Ordnung	120
5.	Folgen für die Ratifikation internationaler Arbeitsübereinkommen	121
a)	Verfahrenstechnische Schwierigkeiten bei der Anpassung der Gesetzgebung an internationale Normen	121
b)	Schwierigkeiten, das Niveau der internationalen Normen zu erreichen	122
c)	Einige Beispiele	123
6.	Zusammenfassung und Ausblick	126
§ 9	Nicht-konforme Eingriffe in die schweizerische Wirtschaftsordnung	129
I.	Handels- und Gewerbefreiheit	129
1.	Allgemeine Bemerkungen	129
2.	Die HGF nach geltendem Recht	130
3.	Wandlungen des Begriffes und des Wirkungsbereiches der HGF	133
a)	Veränderung des makroökonomischen Umfelds	133
b)	Berücksichtigung der Wandlungen in der Verfassungsgesetzgebung	134
4.	Kritische Beurteilung der geltenden Wirtschaftsordnung	134
a)	Die HGF als Mythos	134
b)	Notwendigkeit einer Gesamtwirtschaftspolitik des Bundes	135

5.	Die HGF als Hindernis bei der Ratifikation von Uebereinkommen der ILO	136
II.	Subsidiarität staatlicher Sozialmassnahmen	140
§ 10	Wirtschaftliche Ursachen	142
I.	Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik und Volkswirtschaft	142
II.	Grenzen sozialstaatlicher Aufwendungen	144
III.	Finanzielle Lage der öffentlichen Hand	146
IV.	Beispiele, in denen wirtschaftliche Gründe eine Ratifikation verhinderten	149
V.	Einfluss wirtschaftlicher Interessen auf die staatliche Tätigkeit	151
1.	Arten der Beeinflussung	151
2.	Folgen des Verbandseinflusses	153
3.	Arbeitgeberverbände und die Arbeit der ILO	153
§ 11	Mängel der Uebereinkommen der ILO	154
	SCHLUSSBETRACHTUNGEN	156
	ANHANG: Verzeichnis der Uebereinkommen der ILO	160

LITERATURVERZEICHNIS

ACKERMANN Walter:

Können wir uns den Wohlfahrtsstaat leisten? in: SZS 22 (1978), S. 248-264
(Wohlfahrtsstaat)

AUBERT Jean-François:

So funktioniert die Schweiz, Bern 1980 (Schweiz)

- Traité de droit constitutionnel suisse, 2 Bände Neuchâtel/Paris 1967
(Droit constitutionnel)

AUERBACH Walter:

Europäische Sozialpolitik - Notwendigkeiten und Möglichkeiten, in RdA
1951, S. 364-367 (Europäische Sozialpolitik)

BAEUMLIN Richard:

Lebendige oder gebändigte Demokratie? Basel 1978 (Demokratie))

BAUER Stephan:

Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft, Zürich 1918 (Arbeiterschutz)

BERENSTEIN Alexandre:

Assurances sociales, droit du travail et droit international du travail, in:
SZS 17 (1973), S. 21-29 (Assurances sociales)

- Die Schweiz und die Uebereinkommen der Internationalen Arbeitsorgani-
sation, in: GR 1954, S. 107-120 (Uebereinkommen)
- Les compétences du législateur cantonal en matière de protection des
travailleurs sous le régime de la loi sur le travail, in: Mélanges Henri
Zwahlen, Lausanne 1977, S. 199-228 (Les compétences)
- L'influence des conventions internationales du travail sur la législation
suisse, in: Revue internationale du Travail, vol. 77 (1958), S. 553-578 (L'in-
fluence)
- La ratification des conventions internationales du travail et la législation
interne, in: Friedenwarte 53 (1955/1956), S. 160 ff. (La Ratification)
- Le travailleur et sa protection par l'OIT, in: FS W. Hug, Bern 1968, S. 167-
177 (Le travailleur)

BERGER Ernst/ KUTTIG Ewald/ RHODE Herbert:

Internationales Arbeitsrecht, Teil XIII des Versailler Vertrages, Berlin
1931 (Internationales Arbeitsrecht)

BERICHT

der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bun-
desverfassung, Bern 1977 (Bericht über eine Totalrevision der BV)

BERNHARDT Rudolf:

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, Köln 1957 (Völkerrechtliche Verträge)

BOIS Philippe:

Spécificités de la politique sociale en Suisse, in: Revue française des Affaires sociales, Juli - September 1980, S. 189 ff. (Spécificités)

BORNER Silvio:

Auf der Suche nach neuen Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Diessenhofen 1975 (Wirtschaftspolitik)

-

Die soziale Sicherung in der Schweiz: Konzeptionelle Probleme und Alternativen aus volkswirtschaftlicher Sicht, in Wirtschaft und Recht 31 (1979), S. 165-177 (Soziale Sicherung)

BRATSCHI Peter Joachim:

Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz, Diss. Bern 1969 (Verfassungsinitiative)

BRIDEL Marcel:

Précis de droit constitutionnel et public suisse, 2 Bände, Lausanne 1959 und 1965 (Droit constitutionnel)

DAEHLER Emil:

Die Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation und ihr Einfluss auf die Sozialgesetzgebung der Schweiz, Diss. St. Gallen 1976 (Sozialpolitik)

DAHM Georg:

Völkerrecht, 3 Bände, Stuttgart 1958/1961 (Völkerrecht)

DOMINICE Christian:

Intégration européenne et structures constitutionnelles suisse, in: La Suisse devant le problème de l'intégration - Zeitfragen der schweizerischen Wirtschaft und Politik Nr. 100 (1970), S. 3-24 (Intégration européenne)

FISCHER Otto:

Die ökonomischen Aspekte der Sozialpolitik, in: Wirtschaft und Recht 7 (1955), S. 58-96 (Ökonomische Aspekte)

FLEINER Fritz:

Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923 (Bundesstaatsrecht)

FLEINER Fritz/ GIACOMETTI Zaccaria:

Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (Nachdruck 1976) (Bundesstaatsrecht)

FLEINER Thomas:

Recht und Gerechtigkeit, Zürich 1975 (Gerechtigkeit)

FREY Emil:

Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes, Bern 1900 (Arbeiterschutz)

FREY René L.:

Der schweizerische Föderalismus - wirtschaftlich durchleuchtet, in: ZSR 93 (1974 I), S. 359-378 (Föderalismus)

- Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt, Basel 1975 (Wirtschaft)

FRIED Egbert:

Rechtsvereinheitlichung im Internationalen Arbeitsrecht, Frankfurt a.M./Berlin 1965 (Rechtsvereinheitlichung)

GERMANN Raimund E.:

Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern 1975 (Innovation)

GMUER Norbert:

Die Verwirklichung der Empfehlung 91 in der Schweiz, Diss. Bern 1963 (Empfehlung 91)

GRUNER Erich:

Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bern 1968 (Arbeiter)

- Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat, 1874-1974, in: ZSR 93 (1974 I), S. 433-469, (Willensbildung)

- Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Erlenbach/Stuttgart 1956 (Wirtschaftsverbände)

GRUNER Erich/ MUELLER Jörg P.:

Erneuerung der schweizerischen Demokratie? Bern/Stuttgart 1977 (Erneuerung)

GYGI Fritz:

Die schweizerische Wirtschaftsverfassung, 2. erweiterte A., Bern/Stuttgart 1978 (Wirtschaftsverfassung)

GYSI Peter:

Die sozialpolitische Begrenzung der Handels- und Gewerbefreiheit in ihrer Bedeutung für den schweizerischen Rechtsstaat, Diss. Zürich 1977 (Handels- und Gewerbefreiheit)

GYSIN Arnold:

Richtlinien und Postulate zum Schutz der Arbeit in den Gewerben, Gewerkschaftliche Schriften, Heft 7, Zürich 1933 (Richtlinien)

HAEFELIN Ulrich:

Die Fortbildung des schweizerischen Bundesstaates in den Jahren 1954 bis 1971, in: JöR 22 (1973), S. 1-100 (Fortbildung)

HAEFNER Wilhelm:

Motive der internationalen Sozialpolitik, Untersuchung über ihre Entwicklung, Berlin/Leipzig 1922 (Motive)

HANDBUCH

der schweizerischen Aussenpolitik, Hrsg.: RIKLIN Alois / HAUG Hans / BINSWANGER Christoph, Bern 1975

HANGARTNER Yvo:

Die Erfüllung der Staatsaufgaben durch Bund und Kantone, in: ZSR 93 (1974 I) S. 379-407 (Staatsaufgaben)

- Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974 (Kompetenzverteilung)

HARTMANN Karl:

Subsidiarität und Föderalismus in der schweizerischen Sozialpolitik, Diss. St. Gallen 1971 (Subsidiarität)

HEYDE Peter:

Internationale Sozialpolitik, Heidelberg 1960 (Sozialpolitik)

HIS Eduard:

Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, Bd. III, Basel 1920-1938 (Geschichte)

HUG Walther:

Arbeiterschutz. Postulate zur eidgenössischen Gewerbegesetzgebung, Zürich 1929 (Arbeiterschutz)

- Die Sozialgesetzgebung in den Bundesstaaten und in den überstaatlichen europäischen Gemeinschaften, Kleine Schriften zum Arbeitsrecht, 3. F., Heft 12, München 1960 (Sozialgesetzgebung)
- Grundsätzliche Fragen der Arbeitsgesetzgebung, in: Einführung in das Arbeitsgesetz, Hrsg.: E. Naegeli, Bern 1966, S. 42-68 (Arbeitsgesetzgebung)

HUG Walther (Hrsg.):

Kommentar zum Arbeitsgesetz, Bern 1971 (Kommentar)

HUERLIMANN Alois:

Staatsreform und Föderalismus, in: NHG 38 (1967), S. 298-306 (Staatsreform)

IMBODEN Max:

Die Ausscheidung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen, in: Mélanges Marcel Bridel, Lausanne 1968, S. 253-263 (Rechtsetzungskompetenzen)

- Helvetisches Malaise, Zürich 1964 (Malaise)

JAAG Tobias:

Die 2. Kammer im Bundesstaat, Diss. Zürich 1976 (2. Kammer)

JOLLES Paul R.:

Die Schweiz an der Schwelle der neuen Integrationsentwicklung, Veröffentlichungen der Aargauischen Handelskammer, Heft 11 (1970) (Integrationsentwicklung)

KAEGI Werner:

An den Grenzen der direkten Demokratie? in: NHG 1951, S. 53 ff. (Direkte Demokratie)

KAISER Ernst:

Sozialökonomische Aspekte der Sozialen Sicherheit, in: ZAK 1975, S. 80-92 (Soziale Sicherheit)

KLEINWEFERS Henner / PFISTER Regula:

Die schweizerische Volkswirtschaft, Frauenfeld 1977 (Volkswirtschaft)

KOCHER Gerhard:

Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, Diss. Bern 1967 (Verbandseinfluss)

KOMMISSION WAHLEN:

Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1973 (Schlussbericht)

KRIESI Hanspeter:

Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt a.M. 1980 (Entscheidungsstrukturen)

MACCIACCHINI Georg:

Oekonomische und finanzielle Aspekte der schweizerischen Sozialversicherung, Diss. Zürich 1966 (Sozialversicherung)

MARTI Hans:

Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel 1976 (Wirtschaftsfreiheit)

MAURER Alfred / MACCIACCHINI Georg:

Wechselwirkungen zwischen Sozialversicherung und Volkswirtschaft, in: SZS 13 (1969), S. 187-206 (Wechselwirkungen)

MEYER Karl:

Verbände und Demokratie in der Schweiz, Olten 1968 (Verbände)

MOTTA Cristoforo:

Die Schweiz und die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit, in: SZS 20 (1976), S. 233-255 (Zusammenarbeit)

MUELLER Jörg P.:

Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts nach Art. 89bis BV, Bern 1977 (Dringlichkeitsrecht)

MUELLER Jörg P. / WILDHABER Luzius:

Praxis des Völkerrechts, Bern 1977 (Völkerrecht)

- NEIDHART Leonhard:
Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970 (Plebiszit)
- Reform des Bundesstaates, Bern 1970 (Reform)
- REHBINDER Manfred:
Schweizerisches Arbeitsrecht, 5. A., Bern 1979 (Arbeitsrecht)
- ROHR Rudolf:
Direkte Demokratie und Wirtschaftsordnung, in: Schweizer Monatshefte, Bd. 45 (1965/1966), S. 765-779 (Direkte Demokratie)
- SALADIN Peter:
Föderalismus in der Schweiz - heute und morgen, in: Reformatio 23 (1974), S. 348-351 (Föderalismus)
- Grundrechte im Wandel, Bern 1970 (Grundrechte)
- SAXER Arnold:
Die Soziale Sicherheit in der Schweiz, 4.A., Bern/Zürich 1977 (Soziale Sicherheit)
- SCHINDLER Dietrich:
Ausbau oder Abbau der Demokratie? in: NHG 38 (1967), S. 110-123 (Demokratie)
- Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, Diss. Zürich 1951 (Bundessubventionen)
 - Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz, JöR 9 (1960), S. 41-68 (Föderalismus)
- SCHNORR Gerhard:
Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung, München/Berlin 1960 (Arbeitsrecht)
- SCHWEINGRUBER Edwin:
Kommentar zum Arbeitsvertrag des Schweizerischen Obligationenrechts, 2. A., Bern 1976 (Arbeitsvertrag)
- Sozialgesetzgebung der Schweiz, 2. A., Zürich 1977 (Sozialgesetzgebung)
- SECRETAN Jacques:
Problèmes constitutionnels suisses et l'OIT, Revue internationale du Travail, vol. 56 (1947), S. 1-21 (Problèmes constitutionnels)
- STEINMANN Erich:
Die Stellung der Kantone in der Kranken- und Unfallversicherung unter besonderer Berücksichtigung des Obligatoriums, Diss. Zürich 1973 (Kranken- und Unfallversicherung)

TSCHUDI Hans Peter:

Aufgaben und Kompetenzen der Kantone in der Sozialversicherung, in: SZS 3 (1959), S. 181-196 (Sozialversicherung)

VALTICOS Nicolas:

Droit international du travail, Paris 1970 (Droit international du travail)

- L'attitude de la Suisse à l'égard des conventions internationales du travail, in: ZSR 100 (1981), S. 121-144 (L'attitude)
- Les effets des conventions internationales du travail en Suisse, in: Mémoires de la Faculté de droit de l'Université de Genève, Genève 1976, S. 327-345 (Effets)

WERDER Hans:

Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Diss. Konstanz 1978 (Volksinitiative)

WIEDERKEHR Elsbeth:

Föderalistische Schweiz - Europäische Integration, Diss. Zürich 1979 (Föderalistische Schweiz)

WITTMANN Walter:

Aktuelle Probleme der schweizerischen Wirtschafts- und Finanzpolitik, Freiburg 1975 (Aktuelle Probleme)

- Wohin treibt die Schweiz? Bern 1979 (Wohin)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.	Auflage
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	BG über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946
AIV	Arbeitslosenversicherung
ArbG	BG über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz)
BBL.	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
Diss.	Dissertation
ebd.	ebenda
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EO	Erwerbsersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	Food and Agriculture Organization (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation)
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GR	Gewerkschaftliche Rundschau (Zeitschrift)
HGF	Handels- und Gewerbefreiheit
Hrsg.	Herausgeber
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IV	Invalidenversicherung
JAR	Jahrbuch des schweizerischen Arbeitsrechts
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
KUVG	BG über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911
NHG	Die Schweiz - Nationales Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft
OR	BG über das Obligationenrecht
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)

sem. jud.	La semaine judiciaire (Zeitschrift)
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SJIR	Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SZS	Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung
Ueb.	Uebereinkommen
UNESCO	, Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNO	United Nations Organization
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden, bearbeitet im Auftrage des Bundesrates vom EJPD
Verf.	Verfassung der ILO
ZAK	Zeitschrift für die Ausgleichskassen
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

EINLEITUNG

Die Schweiz hat von insgesamt 153 Uebereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) deren 42¹ ratifiziert. Verglichen mit den Ratifikationen der Nachbarländer² ist die Zahl der schweizerischen Ratifikationen bescheiden. Dies ist zunächst erstaunlich, vor allem wenn man bedenkt, dass die Schweiz in der Bewegung, aus welcher die ILO entstanden ist, eine entscheidende Rolle gespielt hat³.

Die vorliegende Arbeit versucht, den Hintergründen für die ausgesprochen zurückhaltende Politik der Schweiz gegenüber der ILO nachzugehen. Hierbei soll es aber nicht darum gehen, einen Katalog der vom Bundesrat jeweils in seinen Botschaften angeführten Gründe für die Unmöglichkeit der Ratifikation von Abkommen der ILO aufzustellen. Diesbezüglich ist auf die entsprechenden Botschaften des Bundesrates sowie auf die Arbeit von Emil Dähler⁴ zu verweisen. Vorliegend soll vielmehr der Versuch unternommen werden, grundsätzliche Probleme, die sich aufgrund der schweizerischen Staats- und Wirtschaftsordnung bei der Betreibung internationaler Sozialpolitik ergeben, zu analysieren.

In der Schweiz wird der Arbeit der ILO im allgemeinen wenig Beachtung geschenkt. Es erscheint deshalb als notwendig, zunächst in einem ersten Teil eine Uebersicht über die ILO, ihre Entstehungsgeschichte, den organisatorischen Aufbau und ihre Tätigkeit zu geben. Auch die Frage nach dem Zweck und der Zielsetzung der ILO soll aufgeworfen werden. Dies ist vor allem dann von Bedeutung, wenn es darum geht, ob internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts überhaupt sinnvoll ist und welcher Stellenwert ihr im Verhältnis zum innerstaatlichen Recht zukommen soll.

1 Stand per 31.8.1981.

2 Spanien 105 Rat., Frankreich 103 Rat., BRD 65 Rat., Italien 81 Rat. und Oesterreich 46 Rat.; Stand per 1.6.1981

3 Vgl. hinten S. 22 f.; BBl. 1969 I 717.

4 E. DAEHLER, Die Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation und ihr Einfluss auf die Sozialgesetzgebung in der Schweiz, Diss. St. Gallen 1976.

DIE INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION

§ 1 Entstehungsgeschichte der ILO

I. Soziale Lage der Arbeiterschaft in der frühindustriellen Zeit

Am Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts vollzog sich in der abendländischen Gesellschaft eine tiefgreifende soziale Umwandlung. Die grossen Fortschritte der Technik bewirkten zunächst in England, dann auch in West- und Mitteleuropa sowie in den USA einen Aufschwung der Industrialisierung. Es handelte sich um den Uebergang von vorwiegend handwerklichen zu vorwiegend maschinellen Produktionsmethoden.

Der Aufbau der Industrie und die schnell voranschreitende technische Entwicklung erforderten enorme Kapitalinvestitionen. Da der bereits vorhandene Reichtum diesen Kapitalbedarf nicht zu decken vermochte, war man bestrebt, möglichst hohe Gewinne herauszuwirtschaften, indem die Produktionskosten möglichst niedrig gehalten wurden.

In der frühindustriellen Zeit stand den Unternehmern eine Masse von macht- und rechtlosen Arbeitnehmern gegenüber¹, die ihre Arbeitskraft verkaufen mussten, um leben zu können². Sie wurden auf rücksichtslose Weise ausgebeutet. Wöchentliche Arbeitszeiten von achtzig und mehr Stunden waren üblich; Kinder- und Frauenarbeit waren weitverbreitet, weil diesen Arbeitnehmern noch niedrigere Löhne ausbezahlt werden konnten; Fürsorge für verunfallte, kranke oder alte Arbeiter war fast unbekannt; selbst die einfachsten Schutzvorrichtungen zur

1 Dies insbesondere wegen der rasch einsetzenden Bevölkerungsvermehrung und der sog. Agrarrevolution.

2 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 10.

Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten fehlten, da sie die Produktion mit zusätzlichen Kosten belastet hätten.³ In den Anfangszeiten der Industrialisierung wurde jeglicher Arbeiterschutz abgelehnt. Ein Eingriff des Staates in den Wirtschaftsmechanismus widersprach der Auffassung des damals aufkommenden "Manchester-Liberalismus".⁴ Man forderte eine grösstmögliche Freiheit des einzelnen und glaubte, dass das freie Spiel der Kräfte zu einer Harmonie der Wirtschaft führen würde. Aus Angebot und Nachfrage sollte sich der wirtschaftlich richtige Lohn, der nahe um das Existenzminimum herumpendelte, von selbst ergeben. Nach den neu entdeckten Gesetzen der Wirtschaftswissenschaft war die Arbeit auch Ware.⁵ Auf diesem geistig-ideologischen und wirtschaftlich-technischen Hintergrund entstand die neue Bevölkerungsschicht der Fabrikarbeiterschaft; obwohl zahlenmässig am mächtigsten, war sie wirtschaftlich ohnmächtig und in der Gesellschaft entwurzelt.⁶

Mit der Zeit wurden gesetzliche Schutzmassnahmen unumgänglich. Die Industrieländer, wollten sie gefährliche innere Spannungen vermeiden, konnten sich der Aufgabe, den Arbeitern gerechtere soziale Bedingungen zu gewähren, nicht entziehen.⁷ Die Besserstellung der Arbeiter bedeutet aber eine Belastung der Wirtschaft, welche die Konkurrenzfähigkeit des betreffenden Landes auf dem internationalen Markt gegenüber weniger fortschrittlichen Staaten beeinträchtigen konnte.⁸ Dies führte schon früh zur Erkenntnis, dass die Schaffung gerechter Konkurrenzbedingungen zwischen den Industriestaaten die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialpolitik erfordert.⁹

3 Vgl. näher hierzu GRUNER, Arbeiter, S. 15 ff.

4 DAEHLER, Sozialpolitik, S. 3.

5 SCHWEINGRUBER, Sozialgesetzgebung, S. 8.

6 Ebd.

7 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 11.

8 Ebd.

9 BBl. 1969 I 717.

II. Erste Bestrebungen für den Erlass von internationalen Arbeiterschutzmassnahmen

Die ersten Anfänge der Idee einer internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung findet man bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Sie gingen von einzelnen Sozialreformern aus und liefen parallel zur Arbeiterbewegung, teils unabhängig von ihr, teils mit ihr sympathisierend. Ihrem Einfluss sind die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik, insbesondere der Arbeiterschutzgesetzgebung hauptsächlich zu verdanken.¹⁰

Als erste, die sich für die Idee einer internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung eingesetzt haben, werden die beiden Industriellen Robert Owen und Daniel Le Grand betrachtet.¹¹

Der Engländer Robert Owen verschickte 1818 ein Memorandum an die europäischen Regierungen, in welchem er diese aufforderte, Massnahmen zu treffen, um das Los der Arbeiterschaft zu verbessern. Er war auch einer der Promotoren des Gesetzes über die Begrenzung der Kinderarbeit, welches 1819 in England erlassen wurde. Es ist jedoch anzunehmen, dass er noch keine konkreten Vorstellungen von einem planmässigen internationalen Arbeiterschutz hatte.¹² Es war der Engländer Charles Hindley, der in den Jahren 1835 bis 1857 im englischen Parlament aus Konkurrenzgründen immer wieder internationale Arbeiterschutzregelungen forderte.¹³

In der selben Zeit setzte sich der Elsässer Daniel Le Grand für die gleiche Idee ein. In mehreren Petitionen forderte er die Regierungen von England, Russland, Frankreich und der Schweiz auf, gesetzliche Massnahmen zum Schutze der Arbeiter zu ergreifen.¹⁴ Auch zwei weitere Franzosen, J.-A. Blanqui und Louis

10 SCHWEINGRUBER, Sozialgesetzgebung, S. 11.

11 VALTICOS, Droit international du travail, S. 5.

12 HEYDE, Sozialpolitik, S. 17.

13 Ebd.

14 DAEHLER, Sozialpolitik, S. 5.

Villermé sind als Pioniere des internationalen Arbeiterschutzes zu nennen. Diesen ersten Bestrebungen war jedoch vorerst noch kein Erfolg beschieden.

In einer zweiten Etappe der Vorgeschichte der ILO kam es dann zu ersten organisierten Bewegungen und offiziellen Initiativen. Der internationale Wohlfahrtskongress, der 1856 in Brüssel und 1857 in Frankfurt am Main stattfand, fasste eine Resolution. Darin wurde gefordert, dass Vertreter verschiedener Staaten zusammenkommen sollten, um internationale Massnahmen zur Regelung der Industriearbeit auszuarbeiten. Auch die Arbeiterorganisationen unterstützten die Idee einer internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung.

Eine besondere Förderung erfuhr diese Idee durch den schweizerischen Nationalrat Emil Frey. Schon 1876 empfahl er anlässlich der Beratungen über das erste Fabrikgesetz, "die Frage in Erwägung zu ziehen, ob nicht seitens der Schweiz der Abschluss internationaler Verträge zum Zwecke möglichst gleichmässiger Regulierung der Arbeitsverhältnisse in allen Industriestaaten sollte angeregt werden".¹⁵ Nach einem erneuten Vorstoss Emil Freys im Jahre 1880 wurde ein Rundschreiben an die schweizerischen Vertretungen in europäischen Staaten gerichtet. Die Reaktion auf diesen ersten offiziellen Vorstoss war aber entmutigend. Nachdem der schweizerische Bundesrat 1888 wiederum aufgefordert worden war, Verhandlungen mit anderen Industriestaaten aufzunehmen und eine internationale Fabrikgesetzgebung zu schaffen, wurden Vorbereitungen für die Einberufung einer internationalen Konferenz getroffen. Dieses Mal stiess die schweizerische Initiative auf bessere Aufnahme. Zum gleichen Zeitpunkt veranlasste jedoch auch der deutsche Kaiser Wilhelm II. die Regierungen der Industriestaaten, zu einer internationalen Konferenz zusammenzukommen, zwecks gleichmässiger Regulierung der Arbeiterschutzgesetzgebung. Die Schweiz verzichtete deshalb auf die Durchführung der von ihr vorgeschlagenen Konferenz¹⁶.

15 BBl. 1876 II 953.

16 HEYDE, Sozialpolitik, S. 19.

Somit fand 1890 eine internationale Konferenz in Berlin statt, an welcher dreizehn europäische Staaten teilnahmen. Sie beschränkte sich jedoch auf die Annahme einiger Empfehlungen über die Arbeitsbedingungen im Bergbau, über Sonntagsruhe und Beschränkungen der Kinderarbeit. Da diese Empfehlungen keine bindende Kraft hatten, war das Ergebnis bescheiden.

1896 wandte sich der schweizerische Bundesrat an die europäischen Staaten mit der Anregung, ein internationales Amt zum Schutze der Arbeiter zu schaffen. Diese Initiative blieb aber zunächst ohne Erfolg. Am internationalen Arbeiterschuttkongress, der 1900 in Paris abgehalten wurde, griff man diese Idee wieder auf: Man gründete die "Internationale Vereinigung für den gesetzlichen Arbeiterschutz", welche seit 1901 in Basel als Organ ein Internationales Arbeitsamt unterhielt und in einigen Ländern Landessektionen hatte. Es handelte sich um eine private Organisation, die aber von einigen Staaten finanziell unterstützt wurde. Ihre Hauptaufgabe war es, über Fragen des Arbeiterschutzes Auskunft zu geben, Gutachten zu erstellen, die Arbeiterschutzgesetze der Welt zu sammeln und herauszugeben sowie internationale Konferenzen einzuberufen.¹⁷

Die Internationale Vereinigung für den gesetzlichen Arbeiterschutz erwirkte im Jahre 1905 vom schweizerischen Bundesrat die Einberufung einer internationalen Konferenz von Sachverständigen und Fachwissenschaftlern aus etwa 20 Staaten. An dieser Konferenz, die in Bern stattfand, wurden Entwürfe für zwei Uebereinkommen ausgearbeitet, welche im folgenden Jahr einer Konferenz bevollmächtigter Diplomaten zur Beschlussfassung vorgelegt und am 26. September als erste internationale Arbeiterschutzabkommen angenommen wurden.¹⁸ Es handelte sich um ein Uebereinkommen über die Verwendung von weissem Phosphor bei der Herstellung von Zündhölzern sowie um eine Vereinbarung über die Nachtarbeit von Frauen. Im Jahre 1913 wurden in Bern zwei weitere Uebereinkommen vorbereitet, welche die Frauen- und Jugendarbeit betrafen. Ihre Unterzeichnung wurde dann aber durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges verhindert.

17 BBl. 1920 V 437.

18 HEYDE, Sozialpolitik, S. 23.

Während des Ersten Weltkrieges mussten die praktischen Bestrebungen nach internationalen Regelungen auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes unterbrochen werden. Die Idee einer internationalen Arbeitsorganisation reifte und verbreitete sich aber auch in diesen Jahren. Die Gewerkschaften forderten, dass man im künftigen Friedensvertrag Arbeiterschutzbestimmungen aufnehmen sollte.¹⁹

III. Die Gründung der ILO

Am 25. Januar 1919 bildete die Friedenskonferenz in Paris einen Ausschuss für die internationale Arbeiterschutzgesetzgebung, welcher sich aus je zwei Vertretern der USA, Grossbritanniens, Frankreichs, Italiens, Japans und Belgiens sowie je einem Vertreter Kubas, Polens und der Tschechoslowakei zusammensetzte. Dieser hatte folgendes Mandat:²⁰

"... faire une enquête sur les conditions de l'emploi des travailleurs envisagés au point de vue international et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs et pour proposer la forme d'une institution permanente destinée à poursuivre lesdites enquêtes et examiner en coopération avec la Ligue des Nations et sous sa direction".

Der vom Ausschuss ausgearbeitete Text wurde mit geringfügigen Änderungen am 11. April 1919 von der Vollversammlung der Friedenskonferenz angenommen und als XIII. Teil in den Friedensvertrag von Versailles aufgenommen. Er enthält die Verfassung der ILO.²¹

19 HEYDE, Sozialpolitik, S. 23.

20 Bericht des Ausschusses, in: 1. Bulletin Officiel des Internationalen Arbeitsamtes, S. 262.

21 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 13.

§ 2 Ziel und Zweck der ILO

Die Zielsetzung der ILO ist in der Präambel zu ihrer Verfassung wie folgt umschrieben:

"Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.

Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine grosse Anzahl von Menschen mit viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich, zum Beispiel durch Regelung der Arbeitszeit, einschliesslich der Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstages und der Arbeitswoche, Regelung des Arbeitsmarktes, Verhütung der Arbeitslosigkeit, Gewährleistung eines zur Bestreitung des Lebensunterhalts angemessenen Lohnes, Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle, Schutz der Kinder, Jugendlichen und Frauen, Vorsorge für Alter und Invalidität, Schutz der Interessen der im Auslande beschäftigten Arbeitnehmer, Anerkennung des Grundsatzes 'gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit', Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit, Regelung des beruflichen und technischen Unterrichts und ähnliche Massnahmen.

Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen.

Aus all diesen Gründen und zur Erreichung der in dieser Präambel aufgestellten Ziele stimmen die Hohen Vertragsschliessenden Teile, geleitet sowohl von den Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit als auch von dem Wunsche, einen dauernden Weltfrieden zu sichern, der nachstehenden Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation zu."

Während bei den ersten Bestrebungen zur Schaffung eines internationalen Arbeitsrechtes vor allem das Argument der internationalen Warenkonkurrenz eine Rolle gespielt hatte,¹ treten in der Präambel zwei weitere Motive in den Vordergrund: der Weltfriede und die soziale Gerechtigkeit.

Die Tragweite dieser bei der Gründung der ILO vorhandenen Ideen hat sich im Laufe der Tätigkeit der ILO gezeigt. Es stellte sich zudem heraus, dass eine

1 Vgl. vorn S. 20-22.

internationale Arbeitsgesetzgebung noch verschiedene weitere Funktionen erfüllen kann.²

Die Frage, welchen Platz einer internationalen Regelung des Arbeitsrechtes neben der nationalen Gesetzgebung eingeräumt werden soll, ist für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung. Es rechtfertigt sich daher, im folgenden näher auf die Gründe einer internationalen Regelung des Arbeitsrechtes einzugehen.

I. Wirtschaftspolitische Motive

1. Warenkonkurrenzargument

Eines der ersten Argumente, das bei den Bestrebungen um eine internationale Regelung der Arbeits- und Sozialgesetzgebung eine bedeutende Rolle gespielt hatte, war die internationale Warenkonkurrenz. Dieses Argument geht von der Erkenntnis aus, dass sich jede sozialpolitische Schutzmassnahme zugunsten der Arbeitnehmer in einer Erhöhung der Produktionskosten und damit in einer Steigerung der Preise auswirkt. Die Produkte, die in einer sozialrechtlich gebundenen nationalen Wirtschaft hergestellt werden, können nicht auf dem Weltmarkt konkurrieren, solange in anderen Ländern keine Verpflichtung zur Erfüllung sozialpolitischer Normen besteht.³

Durch eine internationale Regelung des Arbeits- und Sozialrechtes sollte vermieden werden, dass der Wettbewerb auf Kosten der Arbeitnehmer durch ein "unmenschliches Dumping" stattfindet. Man wollte also eine Art von Gesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb schaffen.⁴ Dass dieses Argument, wel-

2 VALTICOS, Droit international du travail, S. 113.

3 SCHNORR, Arbeitsrecht, S. 239.

4 VALTICOS, Droit international du travail, S. 114

ches seine Wurzeln im Hochmanchestertum hat, in der Anfangszeit der ILO eine Rolle gespielt hat, beweist die Tatsache, dass einige Staaten bestimmte Konventionen nur unter der Bedingung ratifizieren, dass andere, ausdrücklich bezeichnete Staaten, die ihre unmittelbaren Konkurrenten waren, die betreffende Konvention auch ratifizierten. Es handelte sich dabei vor allem um Konventionen über die Beschränkung der Arbeitszeit und über die Seeschifffahrt.⁵

Den Forderungen einer gesunden Konkurrenz auf dem Weltmarkt kann aber nicht entsprochen werden, solange eine sozialpolitische Koordination ohne die entsprechende Gesamtwirtschaftsbasis stattfindet. Die Wettbewerbsfähigkeit auf dem internationalen Warenmarkt hängt von verschiedenen Faktoren ab: Neben den Personalkosten spielen auch der Rohstoffpreis, das zur Verfügung stehende Kapital, die "Qualität" der Arbeiter und das Management, die Betriebsorganisation, die Produktivität, Steuerlasten, Zollgebühren, Währungsfragen usw. eine wichtige Rolle.⁶ Die zusätzlichen Kosten, die durch eine Erhöhung der Soziallasten bedingt sind, können also zum Beispiel durch grössere Produktivität ausgeglichen werden.

Das Warenkonkurrenzargument hat bei der wirtschaftlichen Integration Europas erneut an Bedeutung gewonnen. Dies kommt durch die Aufnahme zahlreicher arbeitsrechtlicher Bestimmungen in die Verfassungen der europäischen Wirtschaftsorganisationen zum Ausdruck.⁷

Hingegen hat das Warenkonkurrenzargument als Rechtfertigung der Tätigkeit der ILO an Wichtigkeit verloren. Wie noch darzulegen sein wird, beabsichtigen die von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Normen in der Regel keine Vereinheitlichung der nationalen Gesetzgebungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes, zumal die Durchführung der oft sehr elastisch abgefassten Normen den einzelnen Staaten überlassen ist, so dass die entsprechenden

5 VALTICOS, Droit international du travail, S. 119.

6 Ebd., S. 118.

7 Art. 48 bis 51, 117 bis 122, 123 bis 128 EWG-Vertrag;
Art. 56, 58 §§ 1 und 2, 67 § 2 und 68 Montanvertrag.

innerstaatlichen Regelungen weitgehende Unterschiede aufweisen können. Die Elastizität der von der ILO abgefassten Bestimmungen ist notwendig, um den beträchtlichen geographischen, wirtschaftlichen, soziologischen und ethnologischen Verschiedenheiten der Mitgliedstaaten der ILO Rechnung zu tragen.⁸ Eine einheitliche Regelung würde zum Beispiel die weniger entwickelten Staaten auf dem internationalen Warenmarkt benachteiligen, da sie über weniger Kompensationsmöglichkeiten für zusätzliche Soziallasten verfügen.

Im Rahmen der Sozialpolitik der ILO spielt daher das Warenkonkurrenzargument keine allzu grosse Rolle mehr.

2. Konkurrenz zwischen Arbeitnehmern der Industriestaaten und der dritten Welt

Ein weiteres Argument, das in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, ist in der Konkurrenz zwischen entwickelten Industriestaaten auf der einen Seite und kapitalarmen Staaten der Dritten Welt mit hohen Bevölkerungszahlen auf der anderen Seite zu suchen. Im Laufe eines zunehmenden wirtschaftlichen Konzentrationsprozesses werden multinationale Konzerne immer mächtiger. Sie nützen das grosse internationale Gefälle der Arbeitskosten und des sozialen Niveaus zu ihrem Vorteil aus. Sie können den Arbeitnehmern und den Gewerkschaften mit der Verlagerung der Produktionsstätten in Tieflohnländer drohen. Ueber das wirtschaftliche Schicksal Tausender von Arbeitnehmern wird oft in fernen Konzernzentralen entschieden.⁹ Konzernleitungen haben die Möglichkeit, im Falle nationaler Streiks die Produktion in ihren ausländischen Betrieben zu erhöhen, so dass die Kampfmittel der Arbeitnehmer an Durchschlagskraft verlieren. Nicht die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Entwicklungsländern, sondern Gewinnstreben und Marktmacht stehen im Vordergrund der Bestrebungen der multinationalen Konzerne. Somit werden die Nachteile,

8 VALTICOS, Droit international du travail, S. 123.

9 Z.B. Schliessung der Firestone in Pratteln/BL.

welche die Verlagerung der Produktionsstätten für die Arbeitnehmer in den Industrieländern mit sich bringt, nicht durch eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung der Dritten Welt ausgeglichen. Es ist daher die Kluft zwischen arm und reich abzubauen und eine solidarische Weltwirtschaftsordnung zu schaffen, welcher auch eine Koordination der Arbeitsbedingungen entspricht. Eine solche Koordination bedingt allerdings auch eine technische und wirtschaftliche Entwicklung der Länder der Dritten Welt. Die technische Hilfeleistung der ILO stellt deshalb eine notwendige Ergänzung ihrer rechtsetzenden Tätigkeit dar.

II. Politische Gründe:

Schaffung einer sicheren Grundlage für einen Weltfrieden

Dieses Argument geht davon aus, dass durch soziale Ungerechtigkeit Unzufriedenheit entsteht, welche den Weltfrieden bedroht. Durch die Schaffung gerechterer Bedingungen soll eine sichere Grundlage für einen stabilen Weltfrieden begründet werden. Während des Ersten Weltkrieges und ganz besonders bei der Ausarbeitung der Friedensverträge von Versailles im Jahre 1919 nahm diese Argumentation einen wichtigen Platz ein.

Zwischen Friede und sozialer Gerechtigkeit besteht zweifellos eine gegenseitige Beeinflussung: Soziale Gerechtigkeit ist eine Voraussetzung für einen stabilen Frieden, und Friede ist eine Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit. Krieg wird indessen nicht nur durch ungerechte soziale Bedingungen hervorgerufen. Machtgelüste, Interessen- und Ideologienkonflikte usw. waren ebensohäufig Ursache grosser internationaler Konflikte.¹⁰

Soziale Gerechtigkeit spielt aber in ihrem weitesten Sinne und auf mittelbare Weise eine Rolle für den Frieden.

10 Valticos, Droit international du travail, S. 123.

a) Sozialpolitik wird immer wieder zur Erhaltung des bestehenden gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Gefüges betrieben.¹¹ So wurde Sozialpolitik als Mittel zur Beruhigung fordernder Massen, zur Lockerung von Spannungen und Ausgleichung von sozialen Unterschieden benützt, nicht weil diese als ungerecht empfunden wurden, sondern weil sie Anlass zu Unfrieden und Unruhe geben könnten.¹² Aus solchen Motiven ist der "sozialpolitische Galopp" in der Gesetzgebung des Bundes nach dem Ersten Weltkrieg zu erklären.¹³

Innere Spannungen können sich auf internationaler Ebene auswirken. Im Laufe der Geschichte wurden immer wieder zur Ablenkung von inneren Schwierigkeiten militärische Abenteuer gesucht, welche die innere Einheit wiederherstellen sollten.

b) Durch internationale Zusammenarbeit soll ein Klima internationaler Solidarität geschaffen und das gegenseitige Verständnis verbessert werden. Rassendenken und Rivalitäten zwischen den einzelnen Nationen sollen durch die friedliche Zusammenarbeit beseitigt und durch Anerkennung der Gleichheit aller Menschen abgelöst werden.

c) Durch gerechtere Arbeitsbedingungen und eine bessere Ausbildung soll sich der Mensch frei entfalten und dadurch zu politischer Reife gelangen können, was hoffen lässt, dass sich dieser nicht mehr blind in einen Krieg mitreißen lässt.

Diese Gedanken tönen etwas idealistisch. Der bedeutendste Beitrag der ILO zum Weltfrieden dürfte wohl die Tatsache sein, dass sie in der Lage ist, trotz gegensätzlicher ideologischer Ansichten, durch wirksame praktische Zusammenarbeit politische Spannungen zu mildern. In der jüngsten Vergangenheit ist allerdings auch die ILO nicht davon verschont worden, als Forum zur Austragung politischer Auseinandersetzungen missbraucht zu werden.¹⁴

11 SCHWEINGRUBER, Sozialgesetzgebung, S. 22.

12 Ebd., S. 23.

13 Ebd., S. 23.

14 Hinten S. 57-59.

III. Soziale Gerechtigkeit

1. Idee der sozialen Gerechtigkeit in der ILO

Auch wenn das Motiv der sozialen Gerechtigkeit in den Bewegungen, aus denen die ILO entstanden ist, nicht immer so deutlich genannt wurde wie etwa das Warenkonkurrenzargument, so spielte es doch in der Wirklichkeit eine sehr wichtige Rolle.¹⁵ Es waren in erste Linie sozialetische und humanitäre Beweggründe, denen das nationale Arbeiterschutzrecht seine Entstehung verdankte. Da sich die Arbeiterschaft im 19. Jahrhundert politisch und berufständisch in Gestalt der sozialistischen Bewegung sowie der Gewerkschaftsbewegung international organisierte und ihre Ziele durch gemeinsame Aktionen zu erreichen versuchte, lag es von vornherein auf der Hand, dass die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit über die nationalen Grenzen hinauswies.¹⁶

Gegen das Ende des Ersten Weltkrieges wurde der Gedanke der internationalen Solidarität der Arbeitnehmerschaft verstärkt. Von den Friedensverträgen erhoffte man sich eine neue und gerechtere Welt, wie dies denn auch von den Politikern und den Regierungen der Alliierten versprochen worden war.

In der Präambel zur Verfassung der ILO erscheint der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit mehrfach. Eine naturrechtliche, humanitäre Fundierung ist unverkennbar. Dies wird vor allem durch die Erklärung von Philadelphia aus dem Jahre 1944 verdeutlicht, welche der Verfassung als Anlage beigefügt wurde.

Darin heisst es in Abschnitt II Buchst. a:

"Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleichgünstigen Bedingungen zu erstreben."

15 VALTICOS, *Droit international du travail*, S. 126.

16 DAHM, *Völkerrecht* Bd. II, S. 704.

Der Begriff der Menschenwürde findet starke Berücksichtigung. Durch wirtschaftliche Not, schlechte Arbeitsbedingungen, Unsicherheit und Angst wird die Menschenwürde gefährdet. So wird das Postulat der sozialen Sicherheit direkt mit der Idee der Menschenwürde in Verbindung gebracht.¹⁷ Auch in Art. 22 der Internationalen Erklärung der Menschenrechte der UNO vom 10.12.1948 findet dieser Gedanke Eingang:

"Jedermann ist Glied der menschlichen Gesellschaft. Als solches hat er Anspruch auf den Genuss einer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Diese sind im Hinblick auf die Menschenwürde und die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit unentbehrlich ..."

Die wichtige Rolle, welche die Menschenwürde bei der ILO spielt, ist charakteristisch für die Wandlung, die sich damals im Völkerrecht vollzogen hat. Während im klassischen Völkerrecht nur Staaten als Völkerrechtssubjekte galten, befasst sich das moderne Völkerrecht nun auch mit dem einzelnen Menschen.

2. Wesensgehalt der sozialen Gerechtigkeit

Der Gerechtigkeitsbegriff hat sich im Laufe der Zeit mit den gesellschaftlichen Anschauungen gewandelt. Für den Liberalismus darwinscher Prägung führen nämlich die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen von selbst zu einer gerechten Verteilung der Güter und damit auch zu einer gerechten Gesellschaftsordnung. Der Staat hat lediglich dafür zu sorgen, dass der Wettbewerb ungehindert stattfinden kann, so dass sich der Beste, im Sinne Darwins, aus der Gesellschaft herausselektionieren kann. Der Liberalismus setzt voraus, dass der Mensch bereits ein Vernünftiges, emanzipiertes Wesen ist, welches zwischen richtig und unrichtig entscheiden kann.

Für Marx aber sind die Urteilskräfte des Menschen gestört. Der Mensch ist abhängig von fremden Mächten der Wirtschaft, der Religion, des Staates, der Monopole und der Arbeitgeber. Nach der marxistischen Theorie muss daher jede politische Zielsetzung bestrebt sein, den Menschen aus diesen Abhängigkeiten

17 SCHWEINGRUBER, Sozialgesetzgebung, S. 29.

zu befreien. Erst der emanzipierte, freie Mensch wird sich in eine freiheitliche und altruistische Gesellschaftsordnung fügen können.¹⁸

Es sind ferner folgende zwei Arten der Gerechtigkeit zu unterscheiden:

a) Die ausgleichende Gerechtigkeit,¹⁹ auch Leistungsgerechtigkeit genannt, bedeutet, dass jemand, der einem anderen eine Leistung, zum Beispiel Arbeit oder Ware, zur Verfügung stellt, durch eine Gegenleistung von gleichem Wert "entschädigt" werden soll.²⁰ Es handelt sich hierbei um die Gerechtigkeitsvorstellung des Privatrechts.

b) Die austeilende Gerechtigkeit²¹ oder die Bedarfsgerechtigkeit bedeutet, dass jeder Person, unabhängig von ihrer Leistungsfähigkeit, soviel Kaufkraft zur Verfügung stehen soll, dass sie die wichtigsten Konsumbedürfnisse befriedigen kann. Es ist im wesentlichen die Gerechtigkeit des öffentlichen Rechts.

Soziale Gerechtigkeit strebt nach einer Ausgleichung sozialer Differenziertheit des einzelnen. Die faktische Macht des wirtschaftlich Stärkeren soll durch Hilfe der organisierten Gesellschaft, insbesondere durch Staatshilfe, beschränkt werden. Diese soziale Betrachtungsweise der Gerechtigkeit war die Grundlage für die Entwicklung zum modernen Sozialstaat.

3. Tätigkeit der ILO im Hinblick auf die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit

Wie auch die ersten nationalen Arbeitsgesetzgebungen nahm sich die ILO zunächst der sozial Schwächsten unter den Arbeitnehmern an: die ersten internationalen Regelungen befassten sich vor allem mit Frauen-, Kinder- und Jugendarbeit. Im Laufe der Zeit konnten in den Industriestaaten die größten Un-

18 FLEINER Thomas, Gerechtigkeit, S. 121.

19 ARISTOTELES' *justitia commutativa*.

20 FREY René L., Wirtschaft, S. 74.

21 ARISTOTELES' *justitia distributiva*.

gerechtigkeiten, Elend und Entbehrungen der frühindustriellen Zeit vermindert werden. In weiten Teilen der Welt jedoch, insbesondere in der Dritten Welt, können die wichtigsten materiellen Bedürfnisse der Bevölkerung auch heute noch nicht befriedigt werden. Die technische Hilfeleistung an Entwicklungsländer stellt deshalb einen neuen Aufgabenbereich der ILO dar, welcher unmittelbare Aktionen im Dienste sozialer Gerechtigkeit ermöglicht.

Während die materiellen Bedingungen mancherorts verbessert werden konnten, kommen weiterhin Verstösse gegen bestimmte grundsätzliche Freiheiten, wie zum Beispiel die Koalitionsfreiheit, vor.²²

Die Tätigkeit der ILO beschränkt sich aber nicht nur auf das Korrigieren der grössten Ungerechtigkeiten. So wie der Aufgabenbereich des Sozialstaates die soziale Vorsorge als Schutz der Schwächsten längst überschritten hat, so kennt heute auch die ILO einen umfassenden Begriff der sozialen Gerechtigkeit, welcher in der Erklärung von Philadelphia wie folgt umschrieben wurde:

"...Recht auf materielle Wohlfahrt und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen ..."

IV. Regelung von Situationen, bei denen ein internationaler Sachverhalt eine Rolle spielt

Es geht hier in erster Linie um die Stellung der Wanderarbeiter. Wanderungsbewegungen gab es schon in frühester Zeit der Geschichte. Durch Hungersnöte oder Expansionsdruck der Nachbarvölker wurden immer wieder ganze Völker oder Bevölkerungsteile gezwungen, ihren gewohnten Lebensraum zu verlassen, um sich anderswo eine neue Heimat zu gründen. Seit dem Mittelalter trat auch

22 VALTICOS, Droit international du travail, S. 128.

eine neue Form der Wanderung auf: der vorübergehende Wegzug aus der Heimat zum Broterwerb, mit der Absicht späterer Heimkehr.²³

Mit der zunehmenden Industrialisierung entstanden in Europa neue Wanderungsbewegungen, vor allem vom Süden Richtung Norden, welche in unserer Zeit bedeutende Ausmasse angenommen haben.

Der Schutz der Wanderarbeiter stellt verschiedene Probleme. Die Gesetzgebungen der meisten Länder, insbesondere diejenigen über die Soziale Sicherheit, weisen in bezug auf ausländische Staatsangehörige mehr oder minder einschränkende Bestimmungen auf. So schränkt das schweizerische AHV-Gesetz die Rechte der Ausländer in folgenden Bereichen ein: Sie erlangen den Anspruch auf ordentliche Renten statt nach einem Jahr wie die Schweizer, erst nach einer Mindestbeitragsdauer von zehn Jahren. Die Renten werden ferner nur bei Wohnsitz in der Schweiz ausbezahlt. Sie sind auch vom Recht auf beitragsfreie ausserordentliche Renten ausgeschlossen.

Da die soziale Sicherung im Gastland für den Wanderarbeiter von grösster Bedeutung ist, ist es die Aufgabe des internationalen Rechts, die Unterschiede zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern zu beseitigen.

Die ILO hat schon im Jahre 1925 das Uebereinkommen Nr. 19 über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen beschlossen. Dieses Uebereinkommen, dem auch die Schweiz beigetreten ist, wurde zu einem der meistratifizierten Uebereinkommen.²⁴ Als weitere Uebereinkommen auf diesem Gebiet sind die Uebereinkommen Nr. 48 über die internationale Wanderversicherung, Nr. 66, später ersetzt durch Nr. 97 über die Gleichbehandlung der Wanderarbeiter, insbesondere in bezug auf Lohn, Arbeitszeit, Ferien, Beitritt zu gewerkschaftlichen Organi-

23 SAXER, Soziale Sicherheit, S. 244; in der Schweiz war damals z.B. die Reisläuferei, d.h. der Eintritt als Söldner in fremde Kriegsdienste weitverbreitet.

24 101 Ratifikationen, Stand per 1.6.1981

sationen sowie Soziale Sicherheit, und schliesslich das Uebereinkommen Nr. 118 über die Gleichbehandlung auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit zu nennen.

Neben der Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung bestehen auch andere Sachverhalte, die einer internationalen Regelung bedürfen. So zum Beispiel die Regelung des Schicksals erworbener oder in Entstehung begriffener Ansprüche auf Leistungen der Sozialen Sicherheit bei der Rückkehr des Berechtigten in sein Heimatland oder allenfalls in ein Drittland.

Im übrigen entsteht aber nicht nur bei Wanderungsbewegungen ein Sachverhalt, von dem mehrere Staaten betroffen sind, sondern zum Beispiel auch bei grenzüberschreitenden Warentransporten oder in der Seeschifffahrt. Die Frage, welches Recht in solchen Situationen anwendbar ist, betrifft das internationale Recht.

V. Internationale Normen als Vorbild für nationale Gesetzgebungen

In der ILO kommen Vertreter der Regierungen, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer von fast allen Ländern der Welt zusammen. Diese Vertreter verfügen über die verschiedensten Erfahrungen und Kenntnisse, die bei der Ausarbeitung internationaler Normen ausgewertet werden können. Nicht nur für die zahlreichen ehemaligen Kolonien, welche in die Unabhängigkeit entlassen worden sind und eine neue Sozialgesetzgebung auszuarbeiten hatten, sondern auch für die übrigen Mitgliedstaaten kann die internationale Gesetzgebung als Vorbild dienen. Es entstehen immer wieder neue Probleme, insbesondere auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes, die eine Aenderung der Gesetzgebung erfordern und wobei die Erfahrungen der ILO von Nutzen sein können.

VI. Weitere Funktionen der ILO

Die Funktionen, welche die ILO erfüllen kann, sind also verschiedenster Art. Im folgenden seien noch kurz einige weitere Funktionen genannt:

In ihrem Organ, den IAO-Nachrichten, wird die Rolle der ILO in den achtziger Jahren wie folgt gesehen:

- als das Gewissen der Welt der Arbeit, als Vertreter der Lehre, nach der die Gesellschaften Gewalt und Krieg herausfordern, wenn sie nicht den sozialen Fortschritt als wichtigstes Ziel anstreben;
- als einzigartiges Forum für offene Aussprachen zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern über alle brennenden sozialen und wirtschaftlichen Fragen und auch für den Nord-Süd-Dialog;
- als unparteiischer Beobachter, der in der Lage ist, verlässliche Angaben zu liefern für die soziale Entscheidungsfindung in einer Welt der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit, Komplexität und Geschwindigkeit, mit der sich die wichtigsten Tendenzen in den Bereichen Arbeit und Wirtschaft ausbreiten;
- als Vorkämpfer in einer Aktion, in der Forschung, technische Zusammenarbeit, Normensetzung und Fachkenntnis zu einem Arsenal von Arbeitsinstrumenten zur freien Verfügung der Mitgliedstaaten vereinigt sind.²⁵

25 IAO-Nachrichten Jahrgang 16 Nr. 2 vom 2.5.1980.

§ 3 Der organische Aufbau der ILO

I. Allgemeines

Der organisatorische Aufbau der ILO weist gegenüber anderer Paktsystemen und internationalen Organisationen institutionelle Formen auf, die zur Zeit ihrer Gründung neuartig waren. Das Charakteristische ist wohl die Verselbständigung der ILO gegenüber ihren Mitgliedern. Wie diese Selbständigkeit sowie die rechtliche Unabhängigkeit ihrer Organe vom Willen der Mitgliedstaaten verwirklicht worden ist, wird noch darzulegen sein.¹

Die ILO verfügt über die volle Rechtspersönlichkeit² und ist als Sonderorganisation der Vereinten Nationen weitgehend unabhängig.³

Interessant ist auch das Prinzip der Dreigliedrigkeit: Die Mitgliedstaaten sind nicht nur durch Delegierte der Regierungen, sondern auch durch Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer - der von der Tätigkeit der ILO betroffenen Interessengruppen - vertreten. Sowohl die Internationale Arbeitskonferenz als auch der Verwaltungsrat sind aufgrund des Prinzips der Dreigliedrigkeit zusammengesetzt, wobei auf jeweils zwei Vertreter der Regierungen je ein Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber kommt. Die gleichberechtigte Beteiligung von Nichtregierungsmitgliedern war 1919 revolutionär.

Die Vertretung der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber hat wiederholt Probleme gestellt:

- a) In bezug auf die Vertreter der Arbeitgeber in kommunistischen Ländern stellte sich die Frage, ob auch Beamte des Staates in dieser Eigenschaft entsandt werden können, was sehr umstritten war. Man befürchtete, dass sie nicht genügend Unabhängigkeit vom Staat hätten. Die Vollmacht der Vertreter kommunistischer Staaten wurde schliesslich von der Konferenz

1 Hinten, S. 40.

2 Art, 39 Verf.

3 Hinten, S. 56.

mit folgender Begründung anerkannt: Die Verfassung der ILO verlange nicht, dass die Arbeitgeber die privaten Unternehmungen vertreten. Der weltweite Charakter der ILO bedeute, dass sie nicht einer bestimmten Staatsform entspreche und dass die Staaten unabhängig von ihrem politischen System teilnehmen könnten.⁴

- b) Es gab aber auch heftige Diskussionen über die Frage, ob an der Konferenz auch Vertreter der Arbeitnehmer aus Staaten, in denen keine Koalitionsfreiheit besteht, teilnehmen könnten. Die Mehrheit der Delegierten war dann der Ansicht, dass es sich nicht darum handle, zu prüfen, ob die Koalitionsfreiheit in einem bestimmten Staat besteht, sondern ob der Vertreter von der repräsentativsten Arbeitnehmerorganisation seines Landes entsandt worden ist.⁵

Gemäss Art. 2 Verf. hat die ständige Organisation der ILO drei Organe: die Internationale Arbeitskonferenz, der Verwaltungsrat und das Internationale Arbeitsamt. Daneben bestehen Sonderorgane in Form regionaler Arbeitskonferenzen sowie verschiedener Ausschüsse des Verwaltungsrates.

II. Die Internationale Arbeitskonferenz

Sie ist das beschliessende Organ der ILO und tritt je nach Bedarf, mindestens aber einmal jährlich zusammen. Die Mitglieder sind durch je vier Delegierte vertreten, die sich entsprechend dem Prinzip der Dreigliedrigkeit aus zwei Vertretern der Regierung und je einem Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter des betreffenden Landes zusammensetzen. Dazu können noch technische Berater und Vertreter für ausserhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete kommen,

4 VALTICOS, Droit international du travail, S. 217 - 221.

5 Ebd., S. 210 - 213.

die jedoch nicht stimmberechtigt sind.⁶ Die Delegierten und die technischen Berater der Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen mit dem Einverständnis der massgebenden Berufsverbände bezeichnet werden.⁷ Das Mandat eines Vertreters kann vom Vollmachtenausschuss der Konferenz überprüft werden.⁸

Nicht nur die Vertreter der Sozialpartner, sondern auch die Regierungsdelegierten sind an Weisungen der Organe ihrer Staaten nicht gebunden und haben als freie, nur ihrem Gewissen unterworfenen Parlamentarier Sitz und Stimme in der Konferenz.⁹

Es wird nach dem Mehrheitsprinzip entschieden; in der Regel bedarf es der einfachen Mehrheit und bei grundlegenden Abstimmungen, wie zum Beispiel bei der Verabschiedung von Uebereinkommen und Empfehlungen sowie bei Verfassungsänderungen, der Zweidrittelmehrheit.¹⁰

Die Vertreter der einzelnen Interessen schliessen sich in Gruppen zusammen. Diese Gruppenbildung ist in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen; sie kann aber eine bedeutende Rolle spielen und wird auch in einigen Vorschriften der Geschäftsordnung berücksichtigt. Die einzelnen Gruppen wählen einen Vorstand, errichten ein Sekretariat und halten regelmässig Sitzungen ab. Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer stimmen ihre Haltung gegenüber den von der Konferenz behandelten Fragen weitgehend aufeinander ab, was eine Blockbildung zur Folge hat. Die Regierungsvertreter erreichen hingegen selten eine solche Geschlossenheit.¹¹

Die Internationale Arbeitskonferenz legt die von der ILO zu verfolgende Politik in grossen Zügen fest. Sie ist es auch, welche die Konventionen und Empfehlungen ausarbeitet und annimmt sowie deren Anwendung überwacht. Die Haupt-

6 Art. 3 Abs. 2 bis 4 Verf.

7 Art. 3 Abs. 5 Verf.

8 Art. 3 Abs. 9 Verf.

9 Art. 4 Abs. 1 Verf.

10 Art. 17 Abs. 2, 19 Abs. 2 und 36 Verf.

11 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 24.

arbeit wird aber in von der Konferenz ernannten Ausschüssen, wie zum Beispiel der Vorschlags- und Vollmachtenausschuss, und Fachausschüsse, welche einzelne Punkte der Geschäftsordnung untersuchen und der Konferenz Berichte und Entwürfe vorlegen.¹²

III. Der Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das ausführende Organ der ILO. Er setzt sich aus 56 Mitgliedern zusammen, 28 Vertreter der Regierungen sowie je 14 Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.¹³ Ursprünglich setzte er sich aus nur 24 Mitgliedern zusammen. Die Mitgliederzahl musste mehrmals erhöht werden, damit auch aussereuropäische Interessen wirksam vertreten werden können.

Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter werden von den Delegierten dieser Gruppen an der Konferenz gewählt. Von den Regierungsvertretern werden 10 von jedem Mitgliedern gewählt, denen wirtschaftlich grösste Bedeutung zukommt, während die restlichen 18 von den Regierungsdelegierten der übrigen Staaten auf der Konferenz gewählt werden.¹⁴ Die Liste der 10 wichtigsten Staaten wird vom Verwaltungsrat periodisch überprüft.

Der Verwaltungsrat übt die Oberaufsicht über die gesamte Verwaltungstätigkeit aus. Ferner legt er die Tagesordnung der Konferenz fest, bereitet die Arbeiten der Konferenz vor und führt deren Beschlüsse aus. Er überwacht den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes. Da die Amtsdauer des Verwaltungsrates drei Jahre beträgt, ist er von der Konferenz weitgehend unabhängig.

12 Art. 17 Verf., Art. 5, 6, 7 und 8 der Geschäftsordnung.

13 Art. 7 Verf.

14 Ebd.

Der Verwaltungsrat unterhält zahlreiche Verwaltungsausschüsse: zum Beispiel Ausschüsse für Fragen der internen Verwaltung, ein Ausschuss für die Beziehungen mit anderen internationalen Organisationen, ein solcher zur Ueberwachung der Durchführung der von der ILO angenommenen Uebereinkommen und Empfehlungen, Arbeitsmarktausschüsse für Europa, Asien und Lateinamerika. Ueberdies bestehen verschiedene andere Ausschüsse, welche mehr oder weniger autonomen Charakter haben. Diese besonderen Ausschüsse lassen sich in Ständige Ausschüsse, Sonderausschüsse, Korrespondierende Ausschüsse, Industrieausschüsse sowie die mit anderen internationalen Sonderorganisationen gebildeten Gemischten Ausschüsse gliedern.¹⁵

IV. Das Internationale Arbeitsamt

Das Internationale Arbeitsamt ist das ständige Sekretariat der Konferenz und das Ausführungsorgan des Verwaltungsrates. An seiner Spitze steht der Generaldirektor, der vom Verwaltungsrat ernannt wird. Das Internationale Arbeitsamt befindet sich in Genf. Um über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Mitgliedstaaten möglichst gut unterrichtet zu sein, um die notwendigen Beziehungen zur Verwaltung und zu den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen herzustellen, wurden im Laufe der Zeit in verschiedenen Ländern regionale Zweigstellen errichtet: so in Afrika, im Nahen Osten, Amerika und Asien.¹⁶ In anderen Staaten sind ständige Korrespondenten ernannt worden.¹⁷

Die Aufgaben des Internationalen Arbeitsamtes sind in Art. 10 Verf. umschrieben: Sammeln der Unterlagen zu den Gegenständen der Tagesordnung der Konferenz; Unterstützung der Regierungen bei der Durchführung der Beschlüsse; Veröffentlichungen über Wirtschafts- und Arbeitsfragen von internationalem Interesse.

15 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 26 und 29.

16 VALTICOS, Droit international du travail, S. 228.

17 HEYDE, Sozialpolitik, S. 34.

V. Regional- und Spezialkonferenzen

Die ILO kann gemäss Art. 38 Verf. regionale Konferenzen einberufen und regionale Einrichtungen schaffen, die ihr für die Verwirklichung der Ziele der Organisation als zweckmässig erscheinen. Durch die Abhaltung solcher Regionalkonferenzen ist es möglich, die sozialpolitischen Probleme, die einen Erdteil oder eine regionale Gruppe von Mitgliedern betreffen, intensiver zu behandeln.¹⁸

Neben den Regionalkonferenzen werden auch sogenannte technische Konferenzen abgehalten, anlässlich derer technische Berater zusammenkommen. Sie dienen meistens der Vorbereitung einer allgemeinen oder regionalen Konferenz und können sich auch auf einen bestimmten Punkt der Tagesordnung beschränken.¹⁹

§ 4 Sozialpolitik der ILO und Weiterentwicklung der Organisation seit ihrer Gründung

I. Sachliche Zuständigkeit der ILO

Die sachliche Zuständigkeit der ILO ist im Laufe der Zeit ständig auf neue Bereiche ausgedehnt worden. Sie wird in der Präambel zur Verfassung und in der Erklärung von Philadelphia umschrieben. Es lässt sich daraus eine sehr weitgehende Befugnis ableiten, arbeits- und sozialrechtliche Fragen durch Ueber-einkommen und Empfehlungen zu regeln.

Die ersten nationalen und internationalen Normen des Arbeitsrechts beschränkten sich auf den Schutz der sozial Schwächsten. Heute umfasst die Zuständig-

18 HEYDE, Sozialpolitik, S. 36.

19 Ebd., S. 37.

keit der ILO neben Fragen des Arbeiterschutzes auch sozialpolitische und sogar wirtschaftspolitische Fragen, da wirtschaftspolitische Massnahmen sehr oft auch eine Rückwirkung auf die Stellung der Arbeitnehmer haben und nicht genau zwischen Fragen der Sozialpolitik und der Wirtschaft unterschieden werden kann.¹

Auch auf dem Gebiet der Menschenrechte ist die ILO tätig geworden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Koalitionsfreiheit zu gewähren sowie das Verbot der Zwangsarbeit und das Verbot der Diskriminierung zu beachten. Weitere wichtige Aufgabenbereiche der ILO sind die Soziale Sicherheit, Fragen der Beschäftigung, der Lohnpolitik, der Arbeitszeit, Urlaub und Nachtarbeit, Unfallverhütung und Gesundheitsschutz, Schutz besonderer Arbeitnehmergruppen (Seeleute, Eingeborene in abhängigen Gebieten, landwirtschaftliche Arbeitnehmer usw.) sowie der Schutz von arbeitenden Frauen, Jugendlichen und Kindern.

Aber auch in persönlicher Hinsicht ist der Zuständigkeitsbereich der ILO ausgedehnt worden. So kam im Jahre 1952 mit der Annahme des Uebereinkommens Nr. 102 die Tendenz zum Durchbruch, dass der Anwendungsbereich einer Regelung über die Lohnempfänger hinaus auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt wurde.²

II. Mittel der Sozialpolitik

Die ILO bedient sich verschiedener Mittel, um ihre Ziele zu erreichen. Vorerst hat sie ihre Anstrengungen auf die Aufstellung internationaler Normen gerichtet. Die Internationale Arbeitskonferenz arbeitet internationale Regelungen in

- 1 In der Deklaration von Philadelphia werden in Abschnitt III a) und IV ausdrücklich Fragen der allgemeinen Wirtschaft und Produktion erwähnt.
- 2 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 32.

Form von Uebereinkommen und Empfehlungen aus. Ein Staat, der ein Uebereinkommen ratifiziert, verpflichtet sich, ihm auf seinem Staatsgebiet Geltung zu verschaffen. Die Empfehlungen und die nicht ratifizierten Uebereinkommen haben dagegen keinen verpflichtenden Charakter.

Ein neueres Aufgabengebiet der ILO ist die technische Hilfeleistung an Entwicklungsländer. Sie eröffnet die Möglichkeit unmittelbarer Aktion. Durch geeignete Massnahmen soll in Entwicklungsländern neben der wirtschaftlichen Entwicklung der soziale Fortschritt gefördert werden. Die technische Zusammenarbeit hat sich seit der Inkraftsetzung des erweiterten Hilfsprogramms der UNO im Jahre 1950 besonders stark entwickelt. In ihrem Rahmen hat die ILO zahlreiche Expertenaufträge übernommen. Diese sind vor allem auf die Schulung von einheimischem Lehrpersonal ausgerichtet, da der beruflichen Ausbildung entscheidende Bedeutung beigemessen wird.³

Zur Bearbeitung ihrer Aufgabengebiete benötigt die ILO statistische Unterlagen. Seit ihrer Gründung bestand daher eine statistische Abteilung des Arbeitsamtes, die Daten über Lebenskosten, Preise und Arbeitslosigkeit sammelte und veröffentlichte. Ein Vergleich zwischen den einzelnen Ländern war jedoch nicht möglich, da die statistischen Methoden der einzelnen Staaten verschieden waren.⁴ Das Arbeitsamt bemühte sich deshalb, die verschiedenen Methoden auf eine gemeinsame Grundlage zu bringen, was ihr bis heute auch weitgehend gelungen ist. Ferner wurde die statistische Tätigkeit auf weitere Gebiete ausgedehnt: Soziale Sicherheit, Berufe, Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit, Löhne, Verbraucher- und Einzelhandelspreise, Betriebsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitsstreitigkeiten und Wanderung.

Diese Daten dienen einerseits als Grundlage für die Arbeit der ILO, andererseits erfüllt das Arbeitsamt damit die Aufgabe einer internationalen Informationsstelle für soziale Fragen.

3 BBl. 1969 I 719 f.

4 HEYDE, Sozialpolitik, S. 81.

Trotz der wachsenden Bedeutung der praktischen Tätigkeit der ILO bleibt ihre rechtsetzende Tätigkeit, insbesondere für die Schweiz, der wichtigste Teil ihrer Aufgaben. Das Verfahren der Ausarbeitung internationaler Normen ist deshalb im folgenden näher zu schildern.

III. Verfahren der Ausarbeitung internationaler Normen

Der Verwaltungsrat bestimmt, ob eine sozialpolitische Frage, die im Hinblick auf eine internationale Regelung von einzelnen Regierungen, den massgeblichen nationalen Berufsverbänden oder anderen internationalen Organisationen unterbreitet worden ist, auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt werden soll. Ausserdem kann die Konferenz mit einer Zweidrittelmehrheit eine Frage selbst auf die Tagesordnung der folgenden Tagung setzen.

Ist ein Problem in die Tagesordnung aufgenommen worden, so hat das Arbeitsamt Vorbereitungen zu treffen. Es wird ein vorläufiger rechtsvergleichender Bericht ausgearbeitet. Die Regierungen werden aufgefordert, in einem Fragebogen Stellung zu nehmen, welche Regelung sie als möglich und wünschenswert erachten. Aufgrund der Antworten wird ein neuer Bericht ausgearbeitet, welcher der Konferenz als Grundlage für die erste Beratung dient.

Die Konferenz berät den Bericht in Plenarsitzungen oder in Ausschüssen und entscheidet, ob die betreffende Frage in Form eines Uebereinkommens oder einer Empfehlung geregelt werden soll.⁵ Anlässlich dieser ersten Beratung werden auch die Grundzüge der neuen Regelung festgelegt.

Aufgrund dieses Beschlusses erarbeitet das Arbeitsamt einen oder mehrere Entwürfe aus, zu denen die Regierungen Stellung nehmen können. Ein endgültiger

5 Art. 19 Verf.

Bericht, der die Antworten der Regierungen berücksichtigt, dient als Ausgangspunkt einer zweiten Beratung der Konferenz.

An der Tagung werden der Bericht und der Entwurf in der Plenarsitzung oder in einem Ausschuss geprüft. Danach wird der Entwurf nochmals in der Plenarsitzung Artikel für Artikel beraten und über jede Bestimmung gesondert abgestimmt. Ein Redaktionsausschuss verfasst den endgültigen Wortlaut der von der Konferenz gebilligten Fassung. Ueber diesen Text stimmt nun die Konferenz endgültig ab, wobei zur Annahme eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Delegierten erforderlich ist.⁶

IV. Verpflichtungen der Mitglieder

Die Verpflichtungen der Mitglieder sind verschieden, je nachdem ob es sich um ein Uebereinkommen oder um eine Empfehlung handelt. Die Beschlussfassung in der Konferenz bedeutet noch keine rechtsverbindliche Einflussnahme auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Vielmehr bedürfen die Uebereinkommen noch einer formellen Ratifikation.

Jedes Mitglied ist aber verpflichtet, innert Jahresfrist, oder falls dies unmöglich ist, nicht später als 18 Monate nach Schluss der Tagung der Konferenz, das Uebereinkommen bzw. die Empfehlung im Hinblick auf die innerstaatliche Verwirklichung der internationalen Normen den zuständigen Stellen zu unterbreiten. Der Generaldirektor muss über die Massnahmen, die im Sinne dieser Verpflichtung getroffen worden sind, unterrichtet werden.⁷

Hat ein Uebereinkommen die Zustimmung der zuständigen Stelle eines Mitgliedes erhalten, so teilt es dem Generaldirektor die förmliche Ratifikation des

6 Näheres hierüber bei FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 77 - 80.

7 Art. 19 Abs. 5 und 6 Verf.

Uebereinkommens mit und trifft die erforderlichen Massnahmen zur Durchführung der Bestimmungen des betreffenden Uebereinkommens.

Durch dieses sogenannte "contracting-in"-Verfahren soll verhindert werden, dass eine Konvention in einer Schublade liegen bleibt und vergessen wird, ohne dass genügend über die Möglichkeit einer Ratifikation nachgedacht worden ist. Eine solche Regelung war zur Zeit ihrer Einführung eine Neuheit. Heute kennen verschiedene Organisationen analoge Bestimmungen; so zum Beispiel die UNESCO und die FAO.

Nicht ratifizierte Uebereinkommen und Empfehlungen begründen keine weiteren Verpflichtungen, als dem Generaldirektor in angemessenen, vom Verwaltungsrat festzusetzenden Zeitabständen über den Stand der Gesetzgebung sowie über die Praxis bezüglich der Fragen, die den Gegenstand des betreffenden Uebereinkommens bzw. der Empfehlung bilden.⁸

Wegen der verschiedenen Rechtswirkungen von Uebereinkommen und Empfehlungen sieht die Verfassung vor, dass in erster Linie ein Text in Form eines Uebereinkommens angenommen werden sollte. Auf die Form der Empfehlung soll dann zurückgegriffen werden, wenn das behandelte Problem für die Annahme eines Uebereinkommens ungeeignet ist.⁹

V. Ueberprüfung der Durchführung

Jedes Mitglied ist verpflichtet, in vom Verwaltungsrat festgesetzten Zeitabständen den Generaldirektor über den Stand der Gesetzgebung sowie über die Praxis hinsichtlich der Fragen, die den Gegenstand eines Uebereinkommens oder einer Empfehlung bilden, zu informieren. Diese von der Regierung zu erstat-

8 HEYDE, Sozialpolitik, S. 40.

9 Art. 19 Abs. 1 Verf.

tenden Berichte müssen den massgeblichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden des berichtenden Landes zugestellt werden. Die Kritik und die Forderungen dieser Gruppen sollen eine bessere Durchführung der internationalen Normen bewirken. Die Berichte werden ausserdem von einem unabhängigen Ausschuss von Juristen in allen Einzelheiten daraufhin geprüft, ob die berichteten Massnahmen auch dem Sinn der betreffenden internationalen Normen entsprechen. Der Bericht dieses Sachverständigenausschusses wird jedes Jahr einem besonderen Ausschuss der Konferenz vorgelegt. Die Vertreter der Regierungen, deren Berichte über die Durchführung der Uebereinkommen noch Lücken und Unklarheiten aufweisen, werden von diesem Ausschuss vorgeladen, um genauere Auskünfte zu erteilen. Im Rahmen dieses Verfahrens bestehen keine direkten Eingriffsmöglichkeiten; doch übt das Verfahren einen gewissen moralischen Druck auf die Regierungen aus, denn diese wollen sich nicht der Gefahr aussetzen, in aller Oeffentlichkeit eine Rüge oder den Vorwurf zu erhalten, dass sie die eingegangenen Verpflichtungen nicht erfüllen.¹⁰

Wenn die bestehenden internationalen Verpflichtungen nicht eingehalten werden, dann besteht immer noch die Möglichkeit, den von der Verfassung vorgesehen Beschwerdeweg einzuschlagen. Es handelt sich einerseits um das Verfahren der Klage und andererseits um das Beschwerdeverfahren im eigentlichen Sinne.

a) Die Klage: Jeder Mitgliedstaat hat das Recht, gegen ein anderes Mitglied, welches nach seiner Meinung ein ratifiziertes Uebereinkommen nicht in befriedigender Weise durchgeführt hat, Klage einzureichen. Das Klageverfahren kann auch durch den Verwaltungsrat eingeleitet werden, sei es von Amtes wegen oder sei es auf Klage eines Delegierten an der Konferenz hin.¹¹

Hält es der Verwaltungsrat für angebracht, kann er die Regierung, gegen die sich die Klage richtet, einladen, sich in einer ihr geeignet erscheinenden Weise zur Sache zu äussern. Wenn die betreffende Regierung keine Erklärung abgibt oder der Verwaltungsrat die erhaltene Erklärung nicht für befriedigend hält,

10 HEYDE, Sozialpolitik, S. 41.

11 Art. 26 Verf.

kann er einen Untersuchungsausschuss einsetzen. Dieser verfasst nach Prüfung der Klage einen Bericht, in welchem die für den Streitfall relevanten Tatfragen niedergelegt sein müssen und geeignete Massnahmen zur Behebung der strittigen Punkte sowie eine Frist für die Durchführung dieser Massnahmen empfohlen werden.¹²

Daraufhin übermittelt der Generaldirektor diesen Bericht dem Verwaltungsrat und veranlasst seine Veröffentlichung. Die vom Bericht betroffene Regierung hat nun dem Generaldirektor innert drei Monaten mitzuteilen, ob sie die im Bericht des Ausschusses enthaltenen Empfehlungen annimmt oder ob sie den Streitfall dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten gedenkt.¹³ Der Entscheid des Internationalen Gerichtshofes ist endgültig. Befolgt das Mitglied innert der vorgeschriebenen Frist die im Bericht des Untersuchungsausschusses oder in der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes enthaltenen Empfehlungen nicht, so kann der Verwaltungsrat Massnahmen empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmässig erscheinen.¹⁴ Dieses Verfahren wurde bisher nur in sehr wenigen Fällen in Anspruch genommen.¹⁵

b) Beschwerde: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sind berechtigt, an das Internationale Arbeitsamt eine Beschwerde zu richten, falls ein Mitglied ein Uebereinkommen, dem es beigetreten ist, nicht in befriedigender Weise einhält. Der Verwaltungsrat kann die Beschwerde der betreffenden Regierung übermitteln und diese einladen, dazu Stellung zu nehmen.¹⁶

Geht von der betreffenden Regierung innert angemessener Frist keine oder keine den Verwaltungsrat befriedigende Erklärung ein, so hat der Verwaltungsrat das Recht, die Beschwerde und gegebenenfalls die Antwort zu veröffentlichen.¹⁷

12 Art. 28 Verf.

13 Art. 29 Verf.

14 Art. 33 Verf.

15 Klage Ghana gegen Portugal sowie Portugal gegen Liberia wegen Verletzung des Verbots der Zwangsarbeit.

16 Art. 24 Verf.

17 Art. 25 Verf.

Ferner besteht ein besonderes Verfahren in bezug auf die Verletzung der Koalitionsfreiheit. Im Jahre 1950 wurde ein "Untersuchungs- und Schlichtungsausschuss für die Vereinigungsfreiheit" eingesetzt. Diesem aus unabhängigen Persönlichkeiten bestehenden Ausschuss können von den Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitskonferenz, den Regierungen oder Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden nach Vorprüfung durch den Verwaltungsratsausschuss für die Vereinigungsfreiheit Klagen wegen angeblicher Verletzung des Vereinigungsrechtes zur Prüfung und zur friedlichen Beilegung vorgelegt werden, sofern die betroffene Regierung damit einverstanden ist.¹⁸ Falls eine Regierung die Zustimmung zu einer Untersuchung der Klage verweigert, kann der Verwaltungsrat diese Tatsache öffentlich bekanntgeben, wodurch ein gewisser moralischer Druck ausgeübt wird.

VI. Probleme beim Ausarbeiten internationaler Normen

Das Ziel der ILO besteht darin, die sozialen Bedingungen in der ganzen Welt zu verbessern. Die zu diesem Zweck errichteten Normen sollen weltweiten Charakter haben. Dies bedeutet, dass die Normen der ILO für Staaten Geltung haben müssen, die beträchtliche klimatische, ethnologische und politische Unterschiede aufweisen und sich auf den verschiedensten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstufen befinden. Die ILO hat die schwierige Aufgabe, Regelungen auszuarbeiten, die für eine möglichst grosse Zahl der Mitgliedstaaten als annehmbar erscheinen. Es muss deshalb eine Formel gesucht werden, die geeignet ist, den internationalen Normen soviel Elastizität zu geben, dass sie trotz der Verschiedenheiten der Staaten von möglichst vielen Mitgliedern angewandt werden könnten.

Ein anderes Problem bereitet die Frage, wie hoch das Niveau der Normen angesetzt werden soll. Bemüht man sich, Normen zu erstellen, die von vielen

18 HEYDE, Sozialpolitik, S. 58.

Staaten ohne grosse Schwierigkeiten ratifiziert werden können und sich auf einen Kompromiss auf der Grundlage der bestehenden Gesetzgebungen beschränken, kann kein bedeutender sozialer Fortschritt erreicht werden. Geht das Niveau aber zu weit über den Stand des gegenwärtigen Rechts hinaus, so riskiert man, dass diese Normen die Möglichkeit einer Ratifikation für die meisten Staaten übersteigen.

Die Internationale Arbeitskonferenz bedient sich verschiedener Methoden, um der Mehrheit der Mitgliedstaaten trotz ihrer unterschiedlichen Bedingungen gerecht zu werden. Je nach dem zu regelnden Gegenstand wird der Text mehr oder weniger elastisch abgefasst. Dabei wird eine Regelung grundsätzlich umso mehr Elastizität aufweisen, je umfassender ihr Anwendungsbereich, je intensiver ihr Eingriff in die Sphäre der einzelnen Staaten und je grösser ihr Vorstoss ist.¹⁹

1. Präzise, in Einzelheiten gehende Regelung

Die ILO bemühte sich vor allem in der Anfangszeit, die Text in klarem und präzisiertem Wortlaut abzufassen. Im Sinne des Warenkonkurrenzargumentes wollte man dadurch erreichen, dass die Soziallasten zwischen den Staaten ausgeglichen werden. Solche präzise Regelungen waren aber nur in Einzelfällen möglich. So zum Beispiel bei Uebereinkommen über die Seeschifffahrt, da diese nur eine beschränkte Zahl von Staaten betreffen, die aufgrund des weitgehend internationalen Charakters der Hochseeschifffahrt grössere Gemeinsamkeiten aufweisen.²⁰ Ähnliches gilt für Uebereinkommen, die den Bergbau betreffen. Ferner stiessen Uebereinkommen über Fragen des Mutterschutzes sowie der Beschränkung der Arbeitszeit von Jugendlichen unter 18 Jahren und von Frauen aufgrund ihres besonderen Charakters auf geringeren Widerstand, zumal für sie in erster Linie medizinische Erwägungen massgebend sind. Eine präzise Regelung war deshalb auch in diesen Fällen möglich.²¹

19 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 84.

20 Z.B. Ueb. Nr. 75.

21 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 93 f.

Aber auch Uebereinkommen, bei denen eine präzise, detaillierte Regelung als möglich erscheint, müssen elastische Momente aufweisen. Sie werden im allgemeinen durch Ausnahmebestimmungen ergänzt. Dabei sind verschiedene Modalitäten möglich:

- a) Ausnahmen für bestimmte Betriebe: So sind zum Beispiel Familienbetriebe vom Nachtarbeitsverbot ausgenommen. In zahlreichen Uebereinkommen werden die Ausnahmen nicht von der Konferenz festgelegt, sondern dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen.²²
- b) In anderen Uebereinkommen wird eine Sonderregelung für bestimmte Personengruppen getroffen; zum Beispiel für Grenzgänger.²³
- c) In verschiedenen Uebereinkommen sind Abweichungen von einer Regelung während einer Uebergangszeit gestattet. So hat man beim Uebereinkommen Nr. 104 über die Abschaffung strafrechtlicher Sanktionen bei Vertragsverletzungen eingeborener Arbeiter die Möglichkeit einer stufenweisen Abschaffung aller Strafsanktionen geschaffen.
- d) Sonderbestimmungen für bestimmte Staatengruppen: In einer Reihe von Uebereinkommen wird eine Sonderregelung für namentlich erwähnte Staaten oder für bestimmte Staatengruppen mit gewissen gemeinsamen Eigenschaften, wie ungünstige klimatische Bedingungen, weniger entwickelte Länder usw., vorgesehen.

2. Gliederung eines Uebereinkommens in mehrere Teile

Das Uebereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit aus dem Jahre 1952 besteht aus mehreren obligatorischen und fakultativen Teilen. Drei Teile allgemeiner und formeller Art müssen von allen ratifizie-

22 Z.B. Ueb. Nr. 99.

23 Z.B. Ueb. Nr. 35 und 40.

renden Staaten angenommen werden. Von den übrigen Teilen müssen mindestens drei Teile angenommen werden, wobei deren Wahl den Staaten überlassen ist. Diesem Verfahren wurde vorgeworfen, dass es zu einer Ungleichheit in der Anwendung führe und dass bestimmte Staaten unter dem Gesichtspunkte der Wirtschaftskonkurrenz benachteiligt sein könnten. Es weist aber auch Vorteile auf, da es die besondere Situation jedes Landes besser zu berücksichtigen vermag. Die Mitgliedstaaten müssen sich bemühen, Fortschritte zu machen, so dass ihre Verpflichtungen auf die noch nicht angenommenen Teile ausgedehnt werden können.

3. Regelung von Grundsätzen

In vielen Fällen muss sich die Konferenz darauf beschränken, die internationale Regelung in allgemeinen Grundsätzen abzufassen, um die Elastizität zu erreichen, die nötig ist, um die Ratifikation möglichst vieler Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Die Regelung der Einzelheiten wird mehr oder weniger, dies hängt von den Umständen des konkreten Falles ab, den Mitgliedern überlassen.

Beispiele einer solchen Regelung von Grundsätzen sind etwa die in den Jahren 1927 und 1933 angenommenen Abkommen über die Sozialversicherung, durch welche die beigetretenen Staaten verpflichtet werden, ein Versicherungssystem für den Fall der Krankheit, des Alters, der Invalidität oder des Todes zu errichten.²⁴ Wie das Versicherungssystem im einzelnen beschaffen sein soll, wird den Staaten, welche eines oder mehrere von diesen Uebereinkommen ratifiziert haben, überlassen.

Während die Regelung der Grundsätze in allen Staaten dieselbe sein soll, kann die Durchführung und Ausgestaltung dieser Grundsätze den besonderen Verhältnissen jedes Landes angepasst werden. Durch die Ueberprüfung der Durchführung der Uebereinkommen²⁵ sollen missbräuchliche Interpretationen ver-

24 Uebereinkommen Nr. 24 und 25 sowie Nr. 35 bis 40.

25 Vorn S. 48-51.

hindert und eine dem Sinn der Konvention gemässe Durchführung gewährleistet werden.

An dieser Stelle sind auch die sogenannten "Promotional Conventions" zu nennen. Sie enthalten keine genauen Einzelregelungen spezieller Fragen des Arbeitslebens, sondern formulieren lediglich gewisse Ziele, die von den ratifizierenden Staaten nicht verwirklicht, sondern lediglich gefördert werden müssen. Dabei werden den Mitgliedern keinerlei Vorschriften gemacht, wie die Uebereinkommen im einzelnen zu vollziehen sind. Meistens handelt es sich dabei um die Regelung von Fragen, die nicht nur durch staatliche Massnahmen beeinflusst werden können, sondern auch von zahlreichen anderen Faktoren abhängen. Ein Beispiel dafür ist das Uebereinkommen Nr. 122 über die Beschäftigungspolitik.

VII. Entwicklung der ILO seit ihrer Gründung

In der ersten Zeit ihres Bestehens bestand eine enge Verbindung zwischen der ILO und dem Völkerbund, der seine völkerrechtliche Grundlage ebenfalls in den Friedensverträgen von Versailles hatte. Die Mitgliedstaaten des Völkerbundes waren gleichzeitig auch Mitglieder der ILO. Der ILO konnten aber auch Staaten beitreten, welche nicht Mitglieder des Völkerbundes waren.

Nach der ursprünglichen Absicht der Friedenskonferenz sollte die ILO ein wesentlicher Bestandteil des Völkerbundes werden. Doch die Entwicklung der ILO räumte ihr weitgehende Unabhängigkeit ein. Die Befugnisse des Völkerbundes beschränkten sich im wesentlichen auf die Bewilligung des Budgets des ILO, auf ein beschränktes Aufsichtsrecht über das Internationale Arbeitsamt und auf gewisse Kanzleizuständigkeiten.²⁶

26 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 13.

Eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit ihrer Tätigkeit entstand aus der Weigerung der USA, der ILO beizutreten. Erst im Jahre 1934 trat die USA der ILO bei. Die Sowjetunion war 1934 durch ihren Beitritt zum Völkerbund automatisch Mitglied der ILO geworden. Sie hat jedoch an der praktischen Arbeit kaum teilgenommen.

Die politischen Spannungen der dreissiger Jahre machten sich auch bei der ILO bemerkbar. 1933 trat Deutschland aus dem Völkerbund und gleichzeitig aus der ILO aus. 1937 folgten Italien, 1938 Japan und 1939 die Sowjetunion.²⁷

Durch den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges kam die Tätigkeit der ILO beinahe zum Stillstand. Gegen das Kriegsende kam die Konferenz im Jahre 1944 zu ihrer 26. Tagung in Philadelphia zusammen und definierte die Ziele und den Zweck der Organisation erneut. Am 20. Mai 1944 wurde die Erklärung von Philadelphia angenommen, welche zwei Jahre später der neuen Verfassung der ILO als Anlage beigelegt wurde.

1945 beschloss die Konferenz, die bestehenden Beziehungen zum Völkerbund aufzulösen und in Verhandlungen über eine Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen zu treten. Am 19. Dezember 1946 konnte eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit beider Organisationen unterzeichnet werden, welche der ILO den Status einer Sonderorganisation der UNO gab.²⁸ Die Vereinbarung enthält ferner folgende Regelungen: gegenseitige Vertretung in den einzelnen Organen; Austausch von Informationen, Statistiken und sonstigen Ermittlungsergebnissen; Zusammenarbeit der ILO mit dem Sicherheits- und Treuhandrat; die Beziehungen zum Internationalen Gerichtshof usw. 1945/46 wurden einige Verfassungsänderungen vorgenommen, um den Text dem neuen Statut der ILO anzugleichen. Gleichzeitig wurden einige andere Bestimmungen abgeändert.

In den folgenden Jahren nahm die Zahl der Mitglieder der ILO ständig zu. 1951 wurde die Bundesrepublik Deutschland wieder aufgenommen. 1954 traten die

27 FRIED, Rechtsvereinheitlichung, S. 14.

28 Art. 1 der Vereinbarung, Art. 57 der UNO Charta.

UdSSR und die beiden Sowjetrepubliken Weissrussland und Ukraine der Organisation bei. Andererseits wurden auch zahlreiche Staaten Afrikas und Asiens aufgenommen, insbesondere Staaten, die durch die Dekolonisierung ihre Unabhängigkeit erlangt haben.

Der ständigen Vergrößerung der Mitgliederzahl stehen einige Rücktritte gegenüber. Von diesen Rücktritten waren einzelne nur von vorübergehender Dauer.²⁹ Andere sind jedoch immer noch in Kraft: derjenige Südafrikas, der 1964 erfolgte.

Weit spektakulärer war der Rücktritt der USA. Der Austritt der USA stellte den Höhepunkt einer Krise dar, mit welcher die ILO seit Beginn der siebziger Jahre kämpfen musste. Der amerikanische Senat hatte bereits im Sommer 1970 beschlossen, die von den USA geschuldeten Beiträge zu suspendieren. Da der Beitrag der USA 25% des Budgets der ILO ausmachte, traf dies die ILO sehr hart. Es mussten einzelne Tagungen abgesagt, Sitzungen und Aktionen reduziert sowie Darlehen aufgenommen werden. Ferner wurde kein neues Personal mehr eingestellt und temporäre Angestellte aus der Umgebung von Genf, mussten entlassen werden. Im März 1972 kam es zu einer Massenentlassung. Neben der Suspendierung der amerikanischen Beiträge waren diese finanziellen Probleme auch durch die Aufwertung des Schweizer Frankens bedingt.

Die USA machten der ILO Vorwürfe verschiedener Art: Sie sahen eine Aushöhung des Systems der Dreigliedrigkeit darin, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter gewisser Länder unter dem beherrschenden Einfluss ihrer Regierungen stehen und nicht so unabhängig handeln, wie es die Verfassung der ILO verlangt. Ferner warfen die USA der Internationalen Arbeitskonferenz Parteilichkeit bei der Kontrolle der Durchführung der Uebereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und über das Verbot der Zwangsarbeit vor; die Konferenz klagte gewisse Länder wegen Verletzung von Menschenrechten an, während sie anderen Ländern, insbesondere der UdSSR, Immunität gewähre.³⁰ Uebrigens be-

29 Jugoslawien (1949) und Venezuela (1957) waren für ein bzw. zwei Jahre, Lesotho von 1969 bis 1980 und Vietnam von 1976 bis 1980 ausgetreten.

30 BBl. 1977 II 888 f.

anstandete die USA, dass in den letzten Jahren an den Tagungen der Konferenz immer mehr Resolutionen verabschiedet wurden, in welchen einzelne Mitgliedstaaten, insbesondere Israel und Chile, unter völliger Missachtung der bestehenden Verfahrensvorschriften verurteilt worden seien. Schliesslich wird auch die zunehmende Verpolitisierung der Organisation bedauert.³¹

Im November 1975 erfolgte die offizielle Kündigung der USA. Der konkrete Anlass zu diesem Schritt war wohl eine Debatte und Abstimmung, aufgrund derer der Palästinensischen Befreiungsorganisation der Status als Beobachter eingeräumt wurde. Laut Verfassung kann ein Austritt erst nach zwei Jahren wirksam werden. Im Schreiben, in welchem die USA ihren Austritt ankündigte, wird festgehalten, die USA hoffe, dass ihre Kritik zur Kenntnis genommen werde und man sich in Zukunft darum bemühe, Bedingungen zu schaffen, welche ihr ein Zurückkommen auf ihren Rückzugsentschluss erlaube. Der Rückzug wurde dann aber endgültig bestätigt, so dass er zwei Jahre nach der Vorankündigung, also am 6. November 1977, wirksam wurde. Dies bedeutete für die ILO einen schweren Schlag; durch das Ausscheiden der USA wurde sie ihres universalen Charakters beraubt und überdies wurde ihr ein Viertel der finanziellen Mittel entzogen.

Die ILO wurde in der Tat in den letzten Jahren immer wieder in politische Auseinandersetzungen verwickelt. Eine "automatische Mehrheit" des Ostblocks und der Dritten Welt benützten die Organisation zur Verpolitisierung von Sachfragen. Debatten über Rassismus, Kolonialfragen, Atomversuche und Nahostkonflikte absorbierten Zeit und Kräfte, so dass gelegentlich die eigentlichen Aufgaben der ILO darunter zu leiden hatten. Eine Abgrenzung zwischen sozialen Fragen und Angelegenheiten politischer Natur ist allerdings oft nicht einfach. Die ILO ist indessen nicht die einzige Organisation, die mit solchen Problemen zu kämpfen hat.

Diese Entwicklung ist bedauerlich, zumal die ILO früher auf ihre Objektivität und strikte Einhaltung ordentlicher Verfahren stolz sein konnte. Als erste Organisation hatte sie Verfahren und Organe für Tatsachenerhebung und Schlich-

31 BBl. 1979 II 889.

tung eingeführt, um auf Beschwerden wegen behaupteter Verletzungen grundlegender Menschenrechte, insbesondere der Koalitionsfreiheit, einzugehen.³²

Für die Jahreskonferenz vom Juni 1979 wurde der ILO eine "bessere Note als in den früheren Jahren" erteilt.³³ Es sei im grossen und ganzen sachbezogen und seriös diskutiert worden. Es wurde knapp eine Reglementsänderung angenommen, die inskünftig geheime Abstimmungen ermöglicht, was vom Westen als Fortschritt betrachtet wurde. Auch drangen Vorstösse der Ostblockstaaten, die eine Schwächung der Kontrollmöglichkeiten bei der Normanwendung gebracht hätten, nicht durch.³⁴ Ferner wird der ILO zugute gehalten, dass ein Verwaltungsratsausschuss in einer Sitzung vom 28. Februar 1979 die UdSSR erstmals wegen der Verletzung der Koalitionsfreiheit zur Ordnung gemahnt hat.³⁵

Im Februar 1980 kündigte dann die USA ihre Rückkehr in die ILO an. Dieser Entschluss dürfte durch das Ableben des Gewerkschaftsführers George Meany, welcher beim Austritt die treibende Kraft gewesen war, erleichtert worden sein. Die ILO hat dadurch wieder ihren weltweiten Charakter erlangt. Gegenwärtig zählt sie 145 Mitglieder und kann 4877 Ratifikationen verzeichnen.³⁶

32 Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung, Nr. 15 vom 8.4.1976.

33 Neue Zürcher Zeitung, Nr. 149 vom 30.6.1979.

34 Ebd.

35 Tages-Anzeiger, Nr. 51 vom 2.3.1979.

36 Stand per 1.6.1981.

HALTUNG DER SCHWEIZ GEGENUEBER DER ILO

§ 5 Verfahren bei der Ratifikation und innerstaatliche Verwirklichung der Uebereinkommen der ILO

Es ist davon auszugehen, dass es sich bei den Uebereinkommen der ILO um Staatsverträge handelt und dass somit bei der Ratifikation und der innerstaatlichen Verwirklichung der Uebereinkommen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über Staatsverträge beachtet werden müssen.¹

I. Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen

Die Grundlage für die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluss von Staatsverträgen bildet Art. 8 BV in Verbindung mit Art. 85 Ziff. 5 und 102 Ziff. 8 BV. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Bund nur im Rahmen seiner innerstaatlichen Rechtsetzungskompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland zuständig ist, oder ob sich die Kompetenz ganz allgemein auf alle Materien erstreckt, welche als Gegenstand eines Vertrages mit anderen Staaten in Frage kommen.²

In Lehre und Praxis herrscht heute die Meinung vor, dass der Bund generell für den Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland zuständig ist, gleichgültig,

1 Näheres hierzu bei BERENSTEIN, La ratification des conventions internationales du travail et la législation interne, in: Friedenswarte 53 (1955/56), S. 160 ff.

2 WIEDERKEHR, Föderalistische Schweiz, S. 125.

ob die betreffende Materie im Kompetenzbereich des Bundes oder der Kantone liegt.³

Die Gegner dieser Interpretation der Verfassung befürchten aber, dass durch eine solche Praxis die den Kantonen verfassungsrechtlich garantierten Kompetenzen missachtet würden.⁴

Immerhin wird in der Praxis eine Einschränkung in bezug auf die zentralistische Lehre gemacht. Der Bundesrat hat in VEB 29, Nr. 3, S 22 folgende generelle Einschränkung angeführt:

"Sicher können auf dem Wege des Staatsvertrages nicht fundamentale Normen der Bundesverfassung abgeändert werden. Es ist nicht angängig, auf diese Weise die grundlegende Struktur des schweizerischen Staatsrechtes umzustürzen."

Als sich bezüglich der Uebereinkommen der ILO die Frage stellte, ob der Bund einem Uebereinkommen beitreten könne, welches einen Gegenstand betrifft, in bezug auf welchen dem Bund die verfassungsrechtliche Gesetzgebungshoheit nicht zukommt, vertrat der Bundesrat die Ansicht, dass das Recht des Bundes, Staatsverträge abzuschliessen, uneingeschränkt sei, und dass er infolgedessen endgültig über den Beitritt zu den Uebereinkommen der ILO beschliessen könne.⁵

Die Schweiz konnte sich deshalb auch nicht auf die Sonderbestimmung für Bundesstaaten des ursprünglichen Textes der Verfassung der ILO berufen, nach welcher Bundesstaaten, deren Befugnis, den Uebereinkommen der ILO beizutreten,

3 Diese sog. zentralistische Lehre wird u.a. vertreten durch AUBERT, Droit constitutionnel, Bd. I, S. 257 f., sowie GIACOMETTI in: Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 811 ff. (mit Nuancen).

Beispiel für Praxis des Bundes: Trotz Gesetzgebungshoheit der Kantone trat der Bund dem Haager Abkommen betreffend das Zivilprozessrecht vom 14.11.1896 bei. Vgl. auch Gutachten, das anlässlich des Beitritts zur EFTA erstellt wurde, in: SJIR 19 (1962), S. 175.

4 Fritz FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 752; BRIDEL, Droit constitutionnel, Bd. I, Nr. 286 - 288.

5 BBl. 1920 V 447.

beschränkt war, diese Uebereinkommen als einfache Empfehlung betrachten konnten.⁶

Die Bundesversammlung teilte die Ansicht des Bundesrates allerdings nicht. Als sie mit Bundesbechluss vom 21. Juni 1924 ihre Genehmigung für das Uebereinkommen Nr. 14 über den wöchentlichen Ruhetag im Gewerbe gab, vertrat die Bundesversammlung die Meinung, dass dieses Uebereinkommen gemäss Art. 19 Abs. 9 Verf. als einfache Empfehlung betrachtet werden könne. Dieser Entscheidung ist von der ILO kritisiert worden.⁷

Anlässlich der Verfassungsänderung im Jahre 1946 wurde Art. 19 durch eine neue Bestimmung ersetzt. In Art. 19 Abs. 7 werden für Bundesstaaten zwei verschiedene Möglichkeiten vorgesehen:

- Hält eine Bundesregierung eine Bundesmassnahme aufgrund ihrer Verfassung für angezeigt, so trifft sie die gleichen Verpflichtungen wie alle übrigen unitarischen Staaten.
- Hält sie dagegen eher eine Massnahme der Gliedstaaten für angezeigt, so hat die Bundesregierung dafür zu sorgen, dass das betreffende Uebereinkommen den zuständigen Behörden der Gliedstaaten unterbreitet wird und dass die Massnahmen der Gliedstaaten koordiniert werden.

II. Faktische Einschränkung der Ratifikationsmöglichkeit

Obwohl nach der vorherrschenden Meinung das Recht des Bundes, Staatsverträge zu ratifizieren, beinahe uneingeschränkt ist, bestehen praktische Schwierigkeiten, welche die Möglichkeiten einer Ratifikation einschränken.

6 Art. 19 Abs. 9 Verf.; SECRETAN, Problèmes constitutionnels, S. 15 f.
7 Rapport du Directeur présenté à la Conférence, 1ère partie, S. 116 - 120.

a) Zur Durchführung eines Uebereinkommens kann der Erlass von Ausführungs- oder Strafbestimmungen notwendig sein. Solche Ausführungsbestimmungen sind auf dem Weg der Gesetzgebung zu erlassen. Der Bund ist jedoch nur dann zum Erlass eines Bundesgesetzes befugt, wenn er für die Gesetzgebung auf dem betreffenden Gebiet zuständig ist. Wenn ihm die Gesetzgebungshoheit aber fehlt, kann er die innerstaatliche Durchführung eines Uebereinkommens unter Umständen nicht gewährleisten.⁸

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Sozialen Sicherheit wurde dem Bund schrittweise, in jahrzehntelanger Auseinandersetzung zwischen Bund und Kantonen eine umfassende Rechtsetzungskompetenz übertragen. Die Fälle, in denen eine Ratifikation durch das Fehlen der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungshoheit verhindert wird, sind daher eher selten.⁹

b) Ist der Erlass von Ausführungsbestimmungen notwendig und besitzt der Bund die entsprechende Gesetzgebungshoheit, so hat die innerstaatliche Verwirklichung des Uebereinkommens in der Regel durch den Erlass oder die Abänderung eines Bundesgesetzes zu erfolgen. Dieses untersteht aber dem fakultativen Referendum.

Normen des Arbeitsrechts und der Sozialen Sicherheit betreffen das Wirtschaftsleben in hohem Masse und interessieren somit einen grossen Teil der Bevölkerung. Es muss daher mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass sich das Volk zur Bundesversammlung in Widerspruch setzt.¹⁰ Die Schweiz liefe im Falle einer vorzeitigen Ratifikation von nicht unmittelbar anwendbaren Uebereinkommen die Gefahr, eingegangene internationale Verpflichtungen nicht erfüllen zu können. Die Schweiz tritt deshalb in der Regel einem Uebereinkommen erst dann bei, wenn die schweizerische Gesetzgebung mit den Bestimmungen des betreffenden Uebereinkommens der ILO übereinstimmt.¹¹

8 BBl. 1939 I 764.

9 Hinten S. 102 f.

10 BBl. 1920 V 448.

11 Hinten S. 66-68.

Internationale Uebereinkommen können nach der heute herrschenden Auffassung allein die Staaten verpflichten. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit einzelne Staaten einem Uebereinkommen beitreten können, dessen Normen Gegenstände betreffen, die nach innerstaatlichem Recht der Regelung durch die Sozialpartner vorbehalten sind. Da der Staat oft die Durchführung solcher Uebereinkommen nicht gewährleisten kann, ist die Ratifikation in diesen Fällen häufig unmöglich.¹²

III. Verfahren der Ratifikation

Als Mitglied der ILO ist die Schweiz verpflichtet, innert Jahresfrist, oder falls dies unmöglich ist, nicht später als 18 Monate nach Schluss der Tagung der Konferenz, das Uebereinkommen den zuständigen Stellen im Hinblick auf seine Verwirklichung auf dem Wege der Gesetzgebung oder durch andere Massnahmen vorzulegen.¹³

Da die Verwirklichung in der Regel durch den Erlass eines Bundesgesetzes erfolgen muss, ist die Bundesversammlung als gesetzgebendes Organ die Stelle, welcher das Uebereinkommen zur Entscheidung über die Ratifikation vorzulegen ist.¹⁴

Beim Abschluss von Staatsverträgen ist die Kompetenz zwischen Bundesrat und Bundesversammlung wie folgt geregelt: Gemäss Art. 102 Ziff. 8 BV ist der Bundesrat für die Besorgung und Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen und der auswärtigen Angelegenheiten zuständig. Die Bundesversammlung hat die Aufgabe, "Bündnisse und Verträge mit dem Ausland abzuschliessen".¹⁵ Ihre

12 Hinten S. 121 f.

13 Art. 19 Abs. 5 Verf.

14 VEB 23 (1953), Nr. 32, S. 61 f.

15 Art. 85 Ziff. 5 BV.

Mitwirkung beim Abschluss von Staatsverträgen besteht darin, dass sie den Staatsvertrag genehmigen kann und damit dem Bundesrat die Ermächtigung erteilt, die Ratifikationsinstrumente zu hinterlegen.¹⁶

Mit dem Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung wird der Inhalt des Staatsvertrages zu Bundesrecht. Die Abkommen der ILO unterstehen gemäss konstanter Praxis zu Art. 89 Abs. 4 BV dem Referendum nicht, weil sie nach zehn Jahren kündbar sind.¹⁷

IV. Wirkung der Ratifikation auf das Landesrecht

Ein Staatsvertrag, dem die Schweiz beigetreten ist, erlangt unmittelbar Geltung für die schweizerische Rechtsordnung. Damit ein Staatsvertrag auch unmittelbar anwendbar ist, müssen seine Bestimmungen so gefasst sein, dass sie von staatlichen Gerichten und Behörden direkt auf einen bestimmten Sachverhalt angewandt werden können.¹⁸ Nicht unmittelbar anwendbare Vertragsbestimmungen wenden sich an den Gesetzgeber und verpflichten diesen, die erforderlichen nationalen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

16 Das Verfahren der Ratifikation ist in der Praxis etwas differenzierter; in einzelnen Fällen besitzt der Bundesrat das Recht zum selbständigen Vertragsabschluss; näheres hierzu bei Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 817 - 832.

17 VALTICOS, L'attitude, S. 126.

18 Self-executing Charakter eines Uebereinkommens.

Die Schweiz hat lediglich 42 von insgesamt 153 Uebereinkommen der ILO ratifiziert.¹ Verglichen mit den Ratifikationen der Nachbarländer² ist die Zahl der schweizerischen Ratifikationen sehr bescheiden. Die Ratifikationspolitik der Schweiz in bezug auf die Uebereinkommen der ILO ist also ausgesprochen zurückhaltend.

Der Bundesrat schlug jeweils der Bundesversammlung die Genehmigung eines Uebereinkommens der ILO nur dann vor, wenn es bereits aufgrund der geltenden schweizerischen Gesetzgebung möglich war, den internationalen Verpflichtungen, die sich aus einer Ratifikation ergeben, zu entsprechen.

Angesichts der erläuterten Rechtslage³ ist diese vorsichtige Haltung jedoch nicht immer notwendig. Da unmittelbar anwendbare Bestimmungen von Staatsverträgen nach schweizerischem Recht nach erfolgter Ratifikation direkt als Bundesrecht angewandt werden können, ist es bei unmittelbar anwendbaren Uebereinkommen nicht erforderlich, dass die innerstaatliche Gesetzgebung auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung abgeändert wird.

Im Jahre 1969 erklärte der Bundesrat in seinem jährlichen Bericht an die Bundesversammlung über die Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, dass er in Zukunft etwas weiter gehen wolle:⁴

"Wenn ein unmittelbar anwendbares Uebereinkommen mit der geltenden schweizerischen Gesetzgebung im grossen und ganzen übereinstimmt, soll es zur Genehmigung unterbreitet werden in der Meinung, dass die Lücken in der schweizerischen Gesetzgebung automatisch durch die Bestimmungen des Uebereinkommens, die nach der Ratifikation als Bundesrecht gelten, geschlossen werden. Im gleichen Sinne wollen wir bei nicht unmittelbar anwendbaren Uebereinkommen, die etwas über das geltende schweizerische Recht hinausgehen, danach trachten, die Lücken in den nationalen Bestimmungen möglichst rasch zu schliessen, jedenfalls soweit es sich um Fragen handelt, für deren Regelung der Bund zuständig ist."

1 Stand per 31.8.1981.

2 Vorn S. 17, Anm. 2.

3 Vorn S. 60-62.

4 BBl. 1969 I 721.

Der Bundesrat präzisierte in der Folge, dass es aber nicht darum gehen könne, Unterschiede von grosser Bedeutung zwischen dem internationalen und nationalen Recht durch Genehmigung und Ratifikation von Uebereinkommen der ILO zu beseitigen. Es sollten nur unmittelbar anwendbare Uebereinkommen zur Genehmigung unterbreitet werden, bei denen eine sorgfältige Prüfung ergebe, dass sie nur in weniger wichtigen Punkten von unserer Rechtsordnung abweichen.⁵

Dieser Grundsatzerklärung folgte allerdings keine Flut von Ratifikationen. Im darauffolgenden Jahrzehnt konnten acht neue Ratifikationen erfolgen. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die meisten Bestimmungen der Konventionen der ILO nicht self-executing sind⁶, so dass Ausführungsbestimmungen erforderlich sind.

Die Aenderung der Ratifikationspolitik des Bundesrates ermöglichte immerhin die Annahme des Uebereinkommens Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes. Kantonale Bestimmungen, die insbesondere mit Art. 4 dieser Konvention unvereinbar sind, wurden insofern ausser Kraft gesetzt, als Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen nicht durch Verwaltungsbeschluss ohne gerichtliche Ueberprüfbarkeit aufgelöst werden dürfen.⁷

Bei der automatische Inkorporation unmittelbar anwendbarer internationaler Uebereinkommen in die Bundesgesetzgebung entsteht allerdings das Problem, wie alle Betroffenen von den stillschweigenden Gesetzesänderungen auf dem Laufenden gehalten werden können.

Die neue Umschreibung der Ratifikationspolitik im Jahre 1969 hat also keine grundlegende Aenderung der Ratifikationspraxis bewirkt. Wie Alexandre Berenstein schon 1954 feststellte, mangelt es vor allem an der Bereitschaft, die zur Anpassung der Gesetzgebung an die internationalen Normen notwendigen Massnahmen zu treffen:

5 BBl. 1969 I 721.

6 VALTICOS, Effets, S. 332; ders., L'attitude, S. 127.

7 Ders., Effets, S. 335.

"Der Bundesrat legt in Berichten über Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz vorallem Gründe dar, aus welchen auf Grund der geltenden Gesetzgebung eine Ratifikation nicht möglich sei, wogegen er davon ab- sieht, die erforderlichen Wege und Mittel zu finden, um die Gesetzgebung den internationalen Vorschriften anzupassen. Das internationale Arbeits- recht wäre ohne Zweifel von kümmerlichem Wert, wenn die Ratifika- tionen lediglich dazu dienen würden, die Uebereinstimmung der einzel- staatlichen Gesetzgebungen mit den Normen der Uebereinkommen fest- zustellen. Ganz im Gegenteil liegt die Bedeutung der internationalen Uebereinkommen und Empfehlungen darin, dass sie jedes Land anspornen sollen, seine Gesetzgebung unablässig den Anforderungen der Zeit anzu- passen."⁸

National- und Ständerat stimmen in der Regel den Berichten des Bundesrates über die Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz und dessen Vorschlägen über einen Beitritt oder Nicht-Beitritt zu einem Uebereinkommen ohne grossen Widerstand zu. Hin und wieder ersuchen Postulate oder Anfragen von sozial- demokratischer Seite den Bundesrat, eine weniger zögernde Haltung einzu- nehmen.⁹ Häufig brauchte es zuerst einige parlamentarische Vorstösse, bis sich der Bundesrat und die Bundesversammlung zu einer Gesetzesänderung ent- schliessen konnten, auch wenn die betreffende Konvention durch Gesamt- arbeitsverträge bereits weitgehend verwirklicht war.

Dies ist bedauerlich, vor allem wenn man bedenkt, dass die Schweiz in der Bewegung, aus der die ILO entstanden ist, eine entscheidende Rolle gespielt hat. Die Industrialisierung und die Expansion der internationalen Wirtschafts- beziehungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts haben bei uns schon früh zur Erkenntnis geführt, dass die Schaffung gerechter Konkurrenzbe- dingungen zwischen den Industriestaaten die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialpolitik erfordert.¹⁰

Die Zurückhaltung der Schweiz im Bereich der internationalen Sozialpolitik be- trifft jedoch nicht nur die Uebereinkommen der ILO. Als einziges Mitglied des

8 BERENSTEIN, Uebereinkommen, S. 120.

9 Z.B. ersuchte Nationalrat Hermann Leuenberger in einem Postulat vom 2.7.1957 den Bundesrat, die Frage der Ratifikation des Ueb. Nr. 100 noch- mals zu überprüfen; ferner ein Postulat von Nationalrat Robert vom 29.9.1938 betreffend mehrere Ueb.

10 BBl. 1969 I 717.

Europarates hat die Schweiz noch keines der bedeutenderen Uebereinkommen auf dem Gebiet der Sozialpolitik ratifiziert.

§ 7 Einflüsse der Uebereinkommen der ILO auf die schweizerische Sozialpolitik

I. Allgemeines

Im folgenden soll untersucht werden, welche Auswirkungen die Uebereinkommen der ILO bisher auf die schweizerische Rechtsordnung hatten. Die Einflüsse können in einer Aenderung der Gesetzgebung oder der Praxis bestehen. Solche Aenderungen können von sehr unterschiedlicher Bedeutung sein. Es versteht sich jedoch, dass nicht jede Ratifikation eine Aenderung der innerstaatlichen Rechtsordnung erfordert. Es kommt gelegentlich vor, dass die nationale Gesetzgebung den Bestimmungen eines internationalen Uebereinkommens bereits gerecht wird oder sogar weiter als die internationalen Bestimmungen geht.¹ Aber auch Uebereinkommen, welche noch nicht ratifiziert worden sind, können die schweizerische Rechtsordnung beeinflussen.

Bei der Betrachtung der Einflüsse der Konventionen ist ferner zu berücksichtigen, dass zahlreiche Uebereinkommen der ILO keine oder nur sehr geringe Bedeutung für die Schweiz haben, weil die davon betroffenen Arbeitnehmer- oder Personengruppen in der Schweiz kaum beschäftigt werden. Es handelt sich dabei um Uebereinkommen, die für Staaten mit abhängigen Gebieten bestimmt sind;² solche, die sich mit den Problemen der eingeborenen Arbeitnehmer,³ der

1 Z.B. Ueb. Nr. 11, 63, 136, 139, 150, 151.

2 Z.B. Ueb. Nr. 82, 83, 84, 85.

3 Z.B. Ueb. Nr. 50, 64, 65, 86, 104, 105.

Hafenarbeiter,⁴ der Hochseefischer,⁵ der Arbeitnehmer in Bergwerken⁶ be-
fassen. Es entspricht einer ständigen Praxis der Schweiz, Abkommen dieser Art
nicht zu ratifizieren. Eine Ausnahme bilden einzelne Uebereinkommen, denen
die Schweiz aus Solidaritätsgründen beigetreten ist.⁸ Diese Praxis erscheint als
richtig, zeigt sie doch, dass die Ratifikationen nicht als einfache Sympathie-
kundgebung, sondern als ernstzunehmende internationale Verpflichtung gemeint
sind.

Bis zum Zweiten Weltkrieg gehörten auch die Uebereinkommen über die Ar-
beitsbedingungen der Seeleute zu dieser Gruppe von Uebereinkommen. Als be-
schlossen wurde, eine Handelsflotte unter Schweizerflagge zu schaffen, erklärte
der Bundesrat durch den Erlass des Bundesbeschlusses vom 9. April 1941 sechs
Uebereinkommen der ILO auf die schweizerische Flotte anwendbar. Diese pro-
visorische Regelung für die Kriegszeit wurde durch das in der Folge ausgear-
beitete Schiffahrtsgesetz vom 23. September 1953 und die Vollzugsverordnung
vom 20. September 1956 ersetzt. In der Schiffahrtsgesetzgebung wird den Kon-
ventionen der ILO weitgehend Rechnung getragen. Im Jahre 1959 beantragte
der Bundesrat die Annahme der Konventionen Nr. 8, 15, 16, 23 und 58. Weitere
15 Uebereinkommen empfahl er dagegen abzulehnen.⁹ Das schweizerische
Schiffahrtsrecht berücksichtigte jedoch auch diese Uebereinkommen weit-
gehend und es bestehen lediglich nebensächliche Abweichungen, welche deren
Ratifikation verunmöglichten. Seither hat sich die Schweiz aber kaum mehr
bemüht, das Schiffahrtsgesetz neuen internationalen Uebereinkommen über die
Seeschiffahrt anzupassen.

4 Z.B. Ueb. Nr. 38, 32, 137.

5 Z.B. Ueb. Nr. 112, 113, 114, 125, 126.

6 Z.B. Ueb. Nr. 31, 124.

7 Z.B. Ueb. Nr. 21.

8 Z.B. Ueb. Nr. 105; BBl. 1958 I 533; vgl. aber hinten S. 73 f.

9 Ueb. Nr. 9, 22, 53, 55, 56, 68, 70, 71, 73, 74, 91, 92, 108 und 109.

II. Uebereinkommen, welche die schweizerische Rechtsordnung beeinflusst haben

Zahlreiche internationale Arbeitsübereinkommen haben eine Aenderung der schweizerischen Gesetzgebung, Gerichts- oder Verwaltungspraxis veranlasst. Zu diesem Ergebnis kam Alexandre Berenstein aufgrund einer im Jahre 1958 in der Friedenswarte veröffentlichten Untersuchung¹⁰ sowie Nicolas Valticos, der dasselbe Problem im Jahre 1976 nochmals untersucht hat.¹¹

Die Wichtigkeit der durch die Ratifikationen herbeigeführten Aenderungen der schweizerischen Rechtsordnung war je nach Fall sehr unterschiedlich. Manchmal handelte es sich um die Aenderung nebensächlicher Punkte, da die Gesetzgebung bereits im wesentlichen mit den internationalen Bestimmungen übereinstimmte¹²; in anderen Fällen führte die Ratifikation wesentliche Gesetzesänderungen herbei.¹³

1. Frauen- und Kinderarbeit

Die ersten Arbeitsschutzgesetzgebungen befassten sich mit der Arbeit von Frauen und Kindern. Auch an der ersten Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1919 wurden verschiedene Uebereinkommen verabschiedet, welche die Arbeit von Frauen, Kindern und Jugendlichen zum Gegenstand haben:

- Nr. 4 über die Nachtarbeit von Frauen,
- Nr. 5 über das Mindestalter in gewerblichen Betrieben,
- Nr. 6 über die Nachtarbeit von Jugendlichen im Gewerbe.

10 BERENSTEIN, L'influence des conventions internationales du travail.

11 VALTICOS, Effets des conventions de l'OIT en Suisse; ders., L'attitude de la Suisse à l'égard des conventions internationales du travail.

12 Z.B. Ueb. Nr. 29, 105, 87.

13 Z.B. Ueb. Nr. 4, 5, 6.

Wie schon das Fabrikgesetz von 1877, enthielt das Eidgenössische Fabrikgesetz von 1914 Vorschriften über die Nachtarbeit von Frauen (Art. 65) und Jugendlichen (Art. 72) sowie über das Mindestalter (Art. 70). Diese Bestimmungen entsprachen aber den internationalen Normen nicht genau, vor allem weil der Anwendungsbereich des Fabrikgesetzes enger gefasst war. Durch den Erlass des Bundesgesetzes über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben vom 31. März 1923 wurde deshalb die zur Ratifikation der erwähnten Uebereinkommen notwendige Uebereinstimmung herbeigeführt.

Im Jahre 1937 wurde das Mindestalter durch die Konventionen Nr. 59 und 60 von 14 Jahren auf 15 Jahre hinaufgesetzt. Die schweizerische Gesetzgebung entsprach indessen den neuen internationalen Normen nicht in jeder Hinsicht, insbesondere weil sie zahlreiche Ausnahmen vorsah. Die Schweiz trat deshalb keinem der beiden Uebereinkommen bei. Aus dem gleichen Grunde konnte auch das Uebereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter nicht ratifiziert werden. Hingegen ist die Schweiz einem spezielleren Uebereinkommen betreffend das Mindestalter beigetreten: dem Uebereinkommen Nr. 123 über das Mindestalter für Untertagearbeiten, dessen innerstaatliche Verwirklichung durch Art. 54 der Verordnung I zum Arbeitsgesetz von 14. Januar 1966 sichergestellt wurde.

Ein weiteres Uebereinkommen, das den Schutz von weiblichen Arbeitskräften betrifft, ist das Uebereinkommen Nr. 45 über die Beschäftigung von Frauen für Untertagearbeiten. Nachdem die schweizerische Gesetzgebung durch den Bundesbeschluss vom 8. April 1940 mit den Bestimmungen dieses Uebereinkommens in Uebereinstimmung gebracht worden ist, konnte dessen Ratifikation erfolgen.

Die speziellen Schutzmassnahmen für weibliche Arbeitskräfte werden in jüngster Vergangenheit von zahlreichen Frauen als Diskriminierung empfunden, da sie ihre Arbeitsmöglichkeiten einschränken. Die schweizerische Landesregierung hat deshalb die ILO im Dezember 1971 ersucht, die Uebereinkommen über die Nachtarbeit von Frauen abzuändern. Zur Zeit sind Vorbereitungen im Gange, ob anstelle des Nachtarbeitverbotes für Frauen eine Regelung der Nacht-

arbeit für alle Arbeitnehmer treten solle. Die Ansichten darüber, ob dies wünschenswert sei, sind geteilt.¹⁴

Von den Uebereinkommen über den Mutterschutz (Nr. 3 und 103) hat die Schweiz keines ratifiziert. Die Dauer des Mutterschaftsurlaubes in der Schweiz genügt den internationalen Normen nicht. Vor allem kennt aber die Schweiz noch immer kein Mutterschaftsversicherungsobligatorium und die Leistungen entsprechen den Konventionen bei weitem nicht.

2. Schutz der Menschenrechte

Die ILO hat sich immer wieder mit dem Schutz von Menschenrechten befasst; insbesondere mit der Vereinigungsfreiheit,¹⁵ dem Verbot der Zwangsarbeit und der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

a) Abschaffung der Zwangsarbeit

Im Jahre 1930 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz das Uebereinkommen Nr. 29, durch welches die Mitglieder verpflichtet werden, die Zwangs- und Pflichtarbeit möglichst bald zu beseitigen. Die Schweiz hat dieses Uebereinkommen vor allem aus Gründen der internationalen Solidarität ratifiziert. Man war damals der Auffassung, dass die geltende Gesetzgebung den Beitritt ohne weiteres erlaube. Im Jahre 1968 richtete der Sachverständigenausschuss der ILO, welcher die Anwendung der Uebereinkommen überwacht, nach Ueberprüfung der einschlägigen kantonalen Gesetze, folgende Anfrage an die Schweiz:

"Der Ausschuss stellt fest, dass in einzelnen Kantonen die Internierung von vagabundierenden Personen oder anderer Kategorien von Personen mit asozialem Lebenswandel durch ein Gerichtsverfahren erfolgt, ..., während

14 VALTICOS, Effets, S. 341.

15 Vgl. vorn S. 67., Ausführungen über das Ueb. Nr. 87.

die meisten Kantone die Verwahrung solcher Personen auf dem Verwaltungswege beschliessen. Eine durch Verwaltungsverfahren verfügte Arbeitspflicht ist unvereinbar mit den Bestimmungen von Art. 2 Abs 2 lit. c des Uebereinkommens.¹⁶

Auf diese Kritik hin richtete die Landesregierung am 6. Juli 1970 ein Rundschreiben an die Kantone, mit welchem diese aufgefordert wurden, Gesetzgebungen, welche mit dem internationalen Uebereinkommen in Widerspruch stehen, in dem Sinne abzuändern, dass in allen Fällen, in welchen Versorgte zur Leistung von Arbeit gezwungen werden, die Kompetenz zur Fassung des Einweisungsbeschlusses einer Gerichtsbehörde übertragen wird. Inzwischen haben verschiedene Kantone dieser Aufforderung Folge geleistet, indem sie ihre Gesetzgebung abgeändert bzw. die fraglichen Bestimmung nicht mehr angewandt haben.

Im Falle einer zweiten Konvention über die Abschaffung der Zwangsarbeit aus dem Jahre 1957,¹⁷ welchem die Schweiz 1958 beigetreten ist, machte der Sachverständigenausschuss die Schweiz darauf aufmerksam, dass das freiburgische Gesetz von 1923 über Kollektivstreitigkeiten in der Staatsverwaltung in konzessionierten Unternehmungen in Widerspruch mit einer Bestimmung der Konvention stehe. Zwangs- und Pflichtarbeit, einschliesslich die Arbeit von Strafgefangenen, könne in keiner Form als Bestrafung für die Teilnahme an Streiks auferlegt werden. Das erwähnte Gesetz wurde deshalb 1967 abgeändert und die Gefängnisstrafe durch Busse ersetzt.¹⁸

b) Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

Gestützt auf die Erklärung von Philadelphia und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde 1958 vereinbart, dass jegliche Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf ausgeschaltet werden soll.¹⁹ Die Mitgliedstaaten, welche das Uebereinkommen ratifizieren, verpflichten sich, eine Politik zu verfolgen,

16 Aus dem Kreisschreiben des EVD an die Kantonsregierungen vom 6.7.1970, publiziert in: Müller/Wildhaber, Völkerrecht, S. 132.

17 Ueb. Nr. 105.

18 VALTICOS, Effets, S. 334.

19 Ueb. Nr. 111.

welche die Gleichheit der Chancen und der Behandlung in Beschäftigung und Beruf fördert und jegliche Diskriminierung ausschaltet. Als die Schweiz im Jahre 1961 diese Konvention ratifizierte, vertrat man die Ansicht, das Diskriminierungsverbot habe für unser Land keine praktische Bedeutung. Man wollte aber diesem Uebereinkommen die schweizerische Unterstützung zukommen lassen, da es der Verwirklichung allgemeiner humanitärer Ziele diene. Der Bundesrat war der Meinung, dass die Schweiz dem Uebereinkommen beitreten könne, ohne dass Gesetzesänderungen erforderlich seien.²⁰

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement richtete sich in einem Schreiben an die Kantonsregierungen sowie an die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, um auf die Verpflichtungen, welche aus der Konvention hervorgehen, aufmerksam zu machen und die Adressaten um die Zusammenarbeit bei der Anwendung der Konvention zu ersuchen. Der Bundesrat prüfte ferner in seiner Botschaft, ob Art. 55 Abs. 2 des Beamtengesetzes für die Arbeitnehmerinnen des Bundes diskriminierend sei. Laut dieser Bestimmung konnte die Verehelichung von Bundesbeamtinnen als wichtiger Kündigungsgrund angesehen werden. Der bundesrätliche Bericht stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass die bestehende beamtenrechtliche Regelung nicht als diskriminierend angesehen zu werden brauche.²¹

Der Sachverständigenausschuss der ILO teilte indessen diese Meinung nicht. Er machte die Schweiz darauf aufmerksam, dass Art. 55 Abs 2 des Beamtengesetzes und Art. 76 Abs 3 der Verordnung über die Angestellten der allgemeinen Bundesverwaltung mit der Konvention Nr. 111 nicht vereinbar seien. Das Beamtengesetz wurde daraufhin durch das Bundesgesetz vom 28. Juni 1972 geändert und die fragliche Bestimmung in der Angestelltenverordnung abgeschafft.²²

Schon in der Präambel zur Verfassung der ILO aus dem Jahre 1919 wurde "gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit" gefordert. Aber erst im Jahre 1951 nahm

20 BBl. 1960 I 34 ff.

21 BBl. 1960 I 37.

22 VALTICOS, Effets, S. 334.

die Internationale Arbeitskonferenz ein Uebereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwerte Arbeit an.²³ Durch die Ratifikation dieser Konvention verpflichten sich die Mitglieder, den Grundsatz der Gleichheit der Entlohnung männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit mit den Mitteln, welche den bestehenden Verfahren zur Festsetzung der Entgeltsätze entsprechen, zu fördern und, soweit es mit diesen Verfahren vereinbar ist, sicherzustellen.²⁴

Die Schweiz prüfte die Möglichkeit eines Beitrittes zu diesem Uebereinkommen erstmals 1952. Damals lehnten jedoch Bundesrat und Bundesversammlung den Beitritt ab.²⁵ Als die Frage der Ratifikation im Jahre 1960 erneut aufgeworfen wurde, beantragte der Bundesrat erneut die Ablehnung der Konvention,²⁶ stimmte aber gleichzeitig einer Ratifikation der Konvention Nr. 111 zu.²⁷ Der Ständerat stimmte dem Antrag der Landesregierung zu, während der Nationalrat trotz ablehnender Haltung des Bundesrates für einen Beitritt zur Konvention Nr. 100 stimmte. Erst zehn Jahre später sprach sich schliesslich der Bundesrat für die Ratifikation dieser Konvention aus, nachdem er durch ein Postulat von Nationalrat Leuenberger wiederum dazu aufgefordert wurde.²⁸ Die Genehmigung des erwähnten Uebereinkommens war ebenfalls durch ein Initiativbegehren des Kantons Genf vom 6. November 1970 gefordert worden. Daraufhin sprachen sich auch National- und Ständerat für die Ratifikation aus.²⁹

Die Verpflichtungen, welche der Schweiz aus dieser Ratifikation erwuchsen, sind allerdings nicht sehr weitgehend. Der Text der Konvention ist sehr elastisch abgefasst. Laut Art. 2 Abs. 1 Ueb. Nr. 100 ist jedes Mitglied "verpflichtet, mit den Mitteln, die den bestehenden Verfahren zur Festsetzung der Entgeltsätze entsprechen, die Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit

23 Ueb. Nr. 100.

24 Art. 2 Abs. 1 Ueb. Nr. 100.

25 BBl. 1952 III 829 f.

26 BBl. 1960 I 39 ff.

27 Vorn S. 74 f.

28 BBl. 1971 II 1544.

29 Näheres zur Geschichte der Ratifikation von Ueb. Nr. 100 bei Dähler, Sozialpolitik, S. 124 bis 130.

auf alle Arbeitnehmer zu fördern und, soweit es mit diesen Verfahren vereinbar ist, sicherzustellen". In der Privatwirtschaft kann die Anwendung des Grundsatzes kaum sichergestellt werden, da der Staat grundsätzlich keinen unmittelbaren Einfluss auf die Lohnfestsetzung hat. Trotzdem ist der Beitritt zu diesem Uebereinkommen nicht ohne Auswirkung geblieben.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement richtete am 13. September 1973 ein Rundschreiben an die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, in welchem diese ersucht werden, den Grundsatz der Gleichheit der Entlöhnung männlicher und weiblicher Arbeitskräfte zu beachten. In der Bundesverwaltung hat die Schweiz den aus dem Uebereinkommen resultierenden Verpflichtungen Rechnung zu tragen und Frauen, welche eine gleichwertige Arbeit wie ihre männlichen Arbeitskollegen verrichten, müssen also in dieselben Besoldungsklassen eingereiht werden. Die Landesregierung vertrat aber die Meinung, sie könne die kantonalen Verwaltungen nicht verpflichten, den Grundsatz der Gleichheit des Entgelts bei seinem Personal anzuwenden. In einem Rundschreiben, das vom 13. September 1973 datiert, wird aber den Kantonen empfohlen, dies zu tun. In einem Urteil vom 12. Dezember 1977 hat dann das Bundesgericht festgestellt, dass Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehe, Anspruch auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit haben. Sie können ihren Anspruch mittels staatsrechtlicher Beschwerde durchsetzen und sich auf Art. 4 BV berufen.³⁰

Wenn der Bund gestützt auf das Bundesgesetz über die Heimarbeit vom 12. Dezember 1940 Mindestlöhne festsetzt, müssen für männliche und weibliche Arbeitskräfte, welche dieselbe Arbeit verrichten, gleiche Mindestlöhne vorgesehen werden. Da aber Heimarbeit in der Praxis fast ausschliesslich von Frauen verrichtet wird, fehlen in den meisten Fällen praktische Vergleichsmöglichkeiten mit entsprechenden, von Männern ausgeführten Arbeiten.

Eine weitere Verpflichtung ergibt sich in bezug auf die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, welche nur dann erfolgen darf, wenn der

30 Sem. jud. 1978, S. 449 ff. = JAR 1980, S. 39 - 41.

Grundsatz der Entgeltsgleichheit nicht verletzt wird. Ebenso darf in den vom Bundesrat erlassenen Normalarbeitsverträgen kein Unterschied in bezug auf die Entlohnung von männlichen und weiblichen Arbeitskräften gemacht werden.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass das Ueb. Nr. 100 zwar bisher kaum unmittelbaren Einfluss auf die Gesetzgebung hatte, aber durch verschiedene Massnahmen dazu beitragen kann, dass die Entgeltsgleichheit für gleichwertige Arbeit gefördert werden kann.³¹

3. Arbeitsmarktpolitik

Im Jahre 1948 wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz ein Uebereinkommen über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung angenommen.³² Mitglieder, welche dieses Uebereinkommen ratifizieren, haben eine öffentliche, unentgeltliche Arbeitsmarktverwaltung einzurichten. Diese Stelle soll laut Art. 1 des Uebereinkommens "die bestmögliche Organisation des Arbeitsmarktes als einen wesentlichen Teil des staatlichen Programms zur Erzielung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung" erreichen. Wie der Bundesrat in seinem Bericht vom 5. Januar 1950 ausführte, waren die Grundsätze des Uebereinkommens in der Schweiz bereits weitgehend verwirklicht. Da aber die gesetzlichen Bestimmungen zur Regelung des Arbeitsmarktes revisionsbedürftig seien, stellte der Bundesrat ein neues Gesetz in Aussicht, das den Grundsätzen des Uebereinkommens nach Möglichkeit Rechnung tragen sollte.³³ Das in der Folge ausgearbeitete und von den Eidgenössischen Räten am 22. Juni 1951 verabschiedete Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung sowie die Vollzugsverordnung vom 21. Dezember 1951 sind weitgehend vom Uebereinkommen Nr. 88 beeinflusst worden. Im Jahre 1952 konnte dieses Uebereinkommen ratifiziert werden.³⁴

31 VALTICOS, Effets, S. 341.

32 Ueb. Nr. 88.

33 BBl. 1950 I 15 f.

34 VALTICOS, Effets, S. 337.

4. Gesundheitsschutz und Unfallverhütung

Der Schutz der Arbeitnehmer gegen Berufskrankheiten und gegen Arbeitsunfälle wird bereits in der Präambel zur Verfassung der ILO als dringend erforderlich betrachtet. Es sind denn auch zahlreiche Uebereinkommen der ILO, die sich mit dieser Materie befassen:

a) Das Uebereinkommen Nr. 27 über die Gewichtsbezeichnung an auf Schiffen beförderten Frachtstücken sieht vor, dass Frachtstücke oder andere Gegenstände von mehr als 1000 Kilogramm Bruttogewicht, die zur Beförderung aufgegeben werden, vor der Verladung auf ein Schiff mit dem Bruttogewicht bezeichnet werden müssen. Nachdem die Schweiz den Beitritt anderer Staaten, deren Häfen für die Verschiffung schweizerischer Waren in Betracht fielen, abgewartet hatte,³⁵ entschloss sie sich ebenfalls zu einem Beitritt. Es wurde eigens, um den Beitritt zu ermöglichen, im Jahre 1934 ein spezielles Bundesgesetz angenommen, so dass der Ratifikationsbeschluss im selben Jahre gefasst werden konnte.

b) Im Uebereinkommen Nr. 62 werden verschiedene Unfallverhütungsvorschriften betreffend Arbeiten im Hochbau vorgesehen.³⁶ Um den Beitritt zu dieser Konvention zu ermöglichen, wurde am 2. April 1940 eine Verordnung betreffend die Verhütung von Unfällen bei Hochbauarbeiten erlassen. Zur Vervollständigung der Ausführungsmassnahmen dieser Konvention wurde am 22. Juni 1951 eine weitere Verordnung erlassen.

c) Ein weiteres Beispiel stellt die Konvention Nr. 115 über den Schutz der Arbeitnehmer vor ionisierenden Strahlen von 1960 dar. Am 19. April 1963 wurde die Verordnung über den Strahlenschutz erlassen, welche den internationalen Bestimmungen Rechnung trägt. Noch im gleichen Jahr konnte der Beitritt zu dieser Konvention erfolgen.

35 BBl. 1930 II 816.

36 Z.B. Vorschriften über Gerüste und Hebevorrichtungen.

Das Uebereinkommen Nr. 120 über den Gesundheitsschutz in Handel und Büros verpflichtete die Mitglieder, für Arbeitnehmer in Handelsbetrieben sowie in anderen Betrieben und Verwaltungen mit hauptsächlich Büroarbeit Bestimmungen zum Schutze der Gesundheit zu erlassen. Die Konvention enthält Bestimmungen über die Instandhaltung und Sauberkeit der Arbeitsräumlichkeiten, Trinkwasser, Waschgelegenheiten und Duschen, Aborte, Sitzgelegenheiten usw. Im Jahre 1968 konnte dieses Abkommen auf der Grundlage des Arbeitsgesetzes ratifiziert werden. Ursprünglich war der Erlass einer speziellen Verordnung vorgesehen. In der Folge wurde dies aber als überflüssig betrachtet, weil die Bestimmungen der Konvention durch die Ratifikation im innerstaatlichen Recht unmittelbar anwendbar geworden sind. Der Fachverständigenausschuss der ILO wies indessen die Schweiz darauf hin, dass nicht alle Bestimmungen der Konvention "self-executing"-Charakter haben. Die Schweiz erklärte deshalb im Oktober 1974 gegenüber der ILO, dass die Verordnung IV zum Arbeitsgesetz, welche in Ausarbeitung sei, den Gesundheitsschutz in Handelsbetrieben behandeln werde. In der Zwischenzeit sei die allgemeine Bestimmung von Art. 6 des Arbeitsgesetzes anwendbar.³⁷

e) Im Jahre 1925 wurde das Uebereinkommen Nr. 18 über die Entschädigung bei Berufskrankheiten verabschiedet. Dieses Uebereinkommen fordert für Arbeitnehmer oder ihre Hinterbliebenen, die durch Berufskrankheiten arbeitsunfähig geworden sind, eine Entschädigung. Um das KUVG mit den Bestimmungen der Konvention in Uebereinstimmung zu bringen, musste die Verordnung Ibis zum KUVG ergänzt werden: In das Verzeichnis der Berufskrankheiten musste die Ansteckung durch Milzbrand aufgenommen werden. Nach erfolgter Ergänzung der Verordnung konnte die Konvention im Jahre 1927 ratifiziert werden.³⁸

f) Keine Gesetzes-, sondern eine Praxisänderung bewirkte die Konvention Nr. 19 über die Gleichbehandlung der ausländischen Arbeitnehmer bei Betriebsunfällen. Gemäss Art. 90 KUVG erhielten ausländische Arbeitnehmer aus Staaten, die den Schweizern kein Gegenrecht hielten, geringere Leistungen. Der Bundesrat befürwortete die Gleichbehandlung der ausländischen Arbeitnehmer

37 VALTICOS, Effets, S. 338.

38 BBl. 1926 I 811 f.

bei Betriebsunfällen und das Uebereinkommen konnte im Jahre 1929 ratifiziert werden. Die Anwendung der Konvention wurde dadurch gesichert, dass die Landesregierung der SUVA vorschrieb, sich an die Konvention zu halten.³⁹

5. Arbeitsbedingungen

a) Das Uebereinkommen Nr. 14 über den wöchentlichen Ruhetag im Gewerbe fordert für das Personal in öffentlichen und privaten gewerblichen Betrieben oder deren Nebenbetrieben innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen eine Ruhezeit von mindestens 24 aufeinanderfolgenden Stunden. In der Schweiz war der wöchentliche Ruhetag weitgehend durch eidgenössische und kantonale Arbeitsschutz- und Sonntagsruhegesetze verwirklicht. Nachdem die Eidgenössischen Räte entgegen dem Antrag des Bundesrates⁴⁰ den Beitritt zum Uebereinkommen abgelehnt hatten, legte der Bundesrat dem Parlament einige Jahre später den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die wöchentliche Ruhezeit vom 27. Mai 1930 vor. Dieses Gesetz wurde angenommen und trat am 1. September 1934 in Kraft, so dass die Voraussetzungen für den Beitritt zum Uebereinkommen gegeben waren.

b) Das Uebereinkommen Nr. 26 über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen verpflichtet die Mitgliedstaaten, in gewissen Gewerben oder Teilen von Gewerben Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen einzuführen. Im Jahre 1938 wurde ein Entwurf zum Heimarbeitsgesetz ausgearbeitet, welcher den Forderungen des Uebereinkommens Rechnung trug. 1940 wurde dann das Heimarbeitsgesetz verabschiedet und die Ermächtigung zur Ratifikation des Uebereinkommens erteilt.

39 VALTICOS, Effets, S. 338 f.

40 BBl. 1923 II 92 ff.

6. Sonderbestimmungen für einzelne Arbeitnehmergruppen

Wie bereits ausgeführt wurde,⁴¹ wurde das schweizerische Schifffahrtsrecht weitgehend von internationalen Arbeitsübereinkommen beeinflusst, und zwar nicht nur durch Konventionen, die ratifiziert worden sind, sondern auch durch verschiedene andere Übereinkommen.

7. Soziale Sicherheit

Auf dem Gebiet der Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit haben zwei Übereinkommen die schweizerische Sozialgesetzgebung beeinflusst:

a) Das Übereinkommen Nr. 2 verpflichtet die Mitglieder u.a., öffentliche, unentgeltliche Arbeitsvermittlungsstellen einzurichten. Die Ratifikation dieses Übereinkommens ermöglichte dem Bund, mit einer Verordnung aus dem Jahre 1924 öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen aufrecht zu erhalten, obwohl dem Bund auf diesem Gebiet keine Gesetzgebungskompetenz zukam. Aufgrund der ratifizierten Konvention sowie der erwähnten Verordnung erliessen die Kantone Bestimmungen über die öffentliche Arbeitsvermittlung. Auf derselben Grundlage schloss die Schweiz zahlreiche Sozialabkommen mit anderen Staaten ab.⁴²

b) Eine zweite Konvention über die Arbeitslosigkeit⁴³ sieht Versicherungs- oder Unterstützungsleistungen für Arbeitslose vor. Der Einfluss dieser im Jahre 1939 ratifizierten Konvention liegt in der Gleichbehandlung von Schweizern und Ausländern sowie in dem für Streitfälle vorgesehen Rechtsmittel.⁴⁴

41 Vorn, S. 70.

42 VALTICOS, Effets, S. 336.

43 Üeb. Nr. 44.

44 VALTICOS, Effets, S. 337.

Abschliessend kann also gesagt werden, dass die internationalen Arbeitsübereinkommen in den letzten sechzig Jahren die schweizerische Sozialpolitik auf verschiedenste Arten beeinflusst haben, sei es in wichtigen oder sei es in nebensächlichen Punkten. In der Anfangszeit des Bestehens der ILO wurde sogar mehrmals eine neue Gesetzgebung erlassen, um die Ratifikation einer oder mehrerer Konventionen zu ermöglichen.⁴⁵ In neuerer Zeit mangelt es jedoch oft an der Bereitschaft, Massnahmen zu treffen, welche die Uebereinstimmung der Gesetzgebung mit den internationalen Uebereinkommen herbeiführen könnten.

In einem nächsten Teil wird zu untersuchen sein, worin die Ursachen der schweizerischen Haltung gegenüber den internationalen Uebereinkommen bestehen.

45 Z.B. Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben vom 31.3.1923; vorn S. 72.

GRÜNDE FÜR DIE HALTUNG DER SCHWEIZ GEGENÜBER DER ILO

§ 8 Gründe, die auf die Staatsstruktur der Schweiz zurückzuführen sind

I. Föderalistische Staatsstruktur

Es ist zu untersuchen, inwiefern die föderalistische Staatsstruktur der Schweiz ein Hindernis für die Ratifikation internationaler Arbeitsübereinkommen darstellt. Zunächst soll aber ein kurzer Ueberblick über die Grundlagen und die Bedeutung des Föderalismus in der Schweiz gegeben werden.

1. Begründung des Föderalismus sowie dessen Vor- und Nachteile

Die föderalistische Staatsstruktur der Schweiz ist historisch gewachsen. Die Kantone schlossen sich zunächst zu einem Staatenbund zusammen. Das Unge-
nügen der Staatenbundordnung brachte im Jahre 1848 den Bundesstaat hervor.¹
Infolge ihrer Kleinheit waren die einst souveränen Kantone nicht mehr in der Lage, gewisse Aufgaben allein zu bewältigen. Der Zusammenschluss zu einem Bundesstaat ermöglichte ihnen überdies eine Stärkung ihrer Stellung gegenüber dem Ausland.

Der schweizerische Bundesstaat weist eine föderalistische Staatsstruktur auf. Dies bedeutet, dass die Gliedstaaten nach ihrem Zusammenschluss zum Bundesstaat zwar eine einheitliche Zentralgewalt anerkennen und dadurch ihre ur-

1 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 90.

sprüngliche Souveränität zugunsten der Souveränität des Bundes verloren haben, trotzdem aber politische Einheiten mit eigenem Zuständigkeitsbereich geblieben sind und sich an der Bildung des Bundeswillens mitbeteiligen.

Der föderalistische Zusammenschluss vermochte den kulturellen Verschiedenartigkeiten der unterschiedlichen ethnischen Gruppen am besten gerecht zu werden. Er kann auch dem Schutz der Rechte von Minderheiten Rechnung tragen.

Ein weiterer Vorteil des föderalistischen Bundesstaates liegt in der doppelten Gewaltenteilung: Die staatliche Macht wird nicht nur auf horizontaler Ebene in legislative, exekutive und judikative Gewalten aufgeteilt, sondern auch durch die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Die föderalistische Staatsstruktur, so wie sie gegenwärtig in der Schweiz besteht, bringt indessen auch Nachteile mit sich: Die zunehmende enge Verflechtung zwischen eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen stellt ein Problem dar. Hinzu kommen komplizierte finanzielle Verflechtungen sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen den Kantonen und Gemeinden. Auf diese Problematik wird noch näher einzugehen sein.²

Durch die zunehmende Ansiedlung der Wirtschaft in grösseren Städten ist es zu Veränderungen der Sozialstruktur der Bevölkerung gekommen: Eine starke Wandermobilität und eine zunehmende Verstädterung der Bevölkerung ist entstanden. Das politische Bewusstsein blieb davon nicht unbeeinträchtigt.³ In grossen Ballungsräumen erscheint der Einfluss des einzelnen als gering, weshalb dieser resigniert. Die Folge davon ist zunehmendes politisches Desinteresse. Die Bindung des einzelnen Bürgers an seine Gemeinde wird lockerer.

Andererseits hat die demographische Entwicklung des Landes in den letzten Jahrzehnten zu engen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verflechtungen innerhalb grösserer Regionen geführt. Zahlreiche Aufgaben der Gesellschaft wie

2 Hinten, S. 106-108.

3 NEIDHART, Reform, S. 33.

die Nutzung des Bodens, die Festlegung der Verkehrswege, der Schutz der Umwelt usw. lassen sich nur noch im grösseren Raum befriedigend und dauernd bewältigen.⁴

Bisher vermochte die politische Integration in keiner Weise mit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration Schritt halten.⁵ Der Einfluss der Kantone und Gemeinden auf den Bundeswillen wird deshalb durch die Wirtschaftsverbände konkurrenziert, was in den nachfolgenden Ausführungen noch aufgezeigt werden wird.⁶

2. Beteiligungsmöglichkeiten der Kantone an der schweizerischen Politik

Föderalismus bedeutet einerseits eine Beteiligung der Kantone am Bund und dessen Entscheidungsprozessen und andererseits eine Aufteilung der Macht zwischen Bund und Gliedstaaten, die sich in einer Aufgabenteilung zwischen den beiden Hoheitsträgern manifestiert.⁷

a) Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen

Im Bundesstaat stehen sich zwei verschiedene Hoheitsträger gegenüber. Diese Machtaufteilung erfordert eine klare Aufteilung der Hoheitsrechte zwischen Bund und Gliedstaaten durch die Verfassung. In der schweizerischen Bundesverfassung erfolgt die Kompetenzaufteilung nach dem Enumerationsprinzip der Bundeskompetenzen. Gemäss Art. 3 BV gehören alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung dem Bund übertragen worden sind, in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Hinter diesem Grundsatz steht der Gedanke, dass alle jene Aufgaben, welche die Kantone selbständig und zufrieden-

4 HUERLIMANN, Staatsreform, S. 300.

5 Ebd.

6 Hinten, S. 151-153.

7 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 91.

stellend lösen können, in ihrem Kompetenzbereich verbleiben sollen.⁸ Der Bund kann also nur in jenen Gebieten Recht setzen, für die ihm aufgrund der Verfassung eine entsprechende Kompetenz zusteht. Will der Bund auf einem neuen Gebiet tätig werden, so ist zuerst die Bundesverfassung zu ändern⁹ und danach ist ein Gesetz zu erlassen.¹⁰ Dieses in zwei Phasen abzuwickelnde Verfahren kann sich über Jahre hinweg erstrecken. Es besteht deshalb die Gefahr, dass auf das Dringlichkeitsrecht ausgewichen werden muss.¹¹

Der schweizerische Bundesstaat ist langsam aus den politischen Ordnungen der Kantone herausgewachsen. Die zahlreichen Partialrevisionen der Bundesverfassung seit der Totalrevision von 1874 haben eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes bewirkt. Die Bundeskompetenzen konnten jeweils nur schrittweise und in dem Masse erweitert werden, wie die Kantone nicht mehr in der Lage waren, Probleme, welche für die ganze Eidgenossenschaft eine verbindliche und einheitliche Lösung verlangten, zufriedenstellend zu bewältigen. Wenn dem Bund neue Aufgaben zugeteilt wurden, so geschah dies unter möglichst schonender Rücksichtnahme auf die Kantone. Der Vollzug wurde jeweils weitgehend den Kantonen vorbehalten.¹² In einigen neueren Verfassungsartikeln wird zudem ausdrücklich vorgesehen, dass die Kantone vor dem Erlass der Ausführungsegesetzgebung angehört werden müssen.¹³

b) Kompetenzaufteilung im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht

aa) Arbeitsrecht

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes sind die Kompetenzen des Bundes heute sehr umfassend. Soweit es sich um privatrechtliche Bestimmungen handelt, ist Art. 64 BV massgebend, während die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass

8 Sogenanntes Subsidiaritätsprinzip.

9 Hierzu ist ein obligatorisches Referendum von Volk und Ständen erforderlich.

10 Hierzu bedarf es des fakultativen Referendums.

11 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 110.

12 HAEFELIN, Fortbildung, S. 9.

13 Z.B. Art. 27ter Abs. 2, 27quater Abs. 4 BV usw.

öffentlich-rechtlicher Arbeitsschutznormen seit 1947 auf Art. 34ter Abs. 1 lit. a BV beruht.

Zur Zeit der Gründung der ILO war der Bund befugt, aufgrund von Art. 34 BV Vorschriften über Kinderarbeit in Fabriken, über die Arbeitsdauer erwachsener Personen in denselben sowie über den Schutz der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb einheitliche Bestimmungen aufzustellen.¹⁴ Ueberdies war der Bund gemäss Art. 34ter BV für den Erlass von Vorschriften für das Gewerbewesen zuständig.¹⁵ Auch die Gesetzgebung über die Schifffahrt ist seit 1919 Bundessache. Der Bund war damals hingegen nicht befugt, einheitliche Bestimmungen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer, Hausangestellte, Kranken- und Pflegepersonal und andere Dienstleistungsbetriebe zu erlassen.

Seit der Revision von Art. 34ter BV, welche im Zusammenhang mit der Aufnahme der neuen Wirtschaftsartikel im Jahre 1947 stattfand, kann der Bund für sämtliche Arbeitnehmer Schutzbestimmungen erlassen. Gleichzeitig wurden ihm noch andere Bereiche des Arbeitsrechts eröffnet: Der Bund wird zum Erlass von Vorschriften über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten,¹⁶ über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und von andern gemeinsamen Vorkehren von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens,¹⁷ über die Arbeitsvermittlung¹⁸ sowie über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst¹⁹ ermächtigt.

Seit der Annahme der Konjunkturartikel im Jahre 1978 kann der Bund ferner Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit treffen.²⁰

14 Diese Bestimmung wurde 1874 in die BV aufgenommen.

15 Seit 1908 gültige Regelung.

16 Art. 34ter Abs. 1 lit. b BV.

17 Art. 34ter Abs. 1 lit. c BV.

18 Art. 34ter Abs. 1 lit. e BV.

19 Art. 34ter Abs. 1 lit. g BV.

20 Art. 31quinquies Abs. 1 BV.

Der Bund hat indessen von seinen Gesetzgebungskompetenzen nur zögernd Gebrauch gemacht. Erst im Jahre 1964 gelang es nach jahrzehntelangen Bestrebungen und etlichen Gesetzesentwürfen, ein allgemeines Arbeitsgesetz zu schaffen, welches neben dem Arbeitnehmerschutz für die Industrie auch denjenigen für Handel und Gewerbe regelt. Bis zu diesem Zeitpunkt blieb das Arbeitsrecht zersplittert. Das öffentlich-rechtliche Arbeitnehmerschutzrecht ausserhalb des Geltungsbereichs des Eidgenössischen Fabrikgesetzes war, abgesehen von einigen Spezialbestimmungen des Bundes, weiterhin Aufgabe der Kantone.

Durch die Schaffung des Arbeitsgesetzes sind nun aber die kantonalen Kompetenzen wesentlich eingeschränkt. Laut Art. 71 lit. c ArbG verbleiben die gewerbepolizeilichen Befugnisse in ihrer Zuständigkeit.²¹ Uebrigens können Kantone auch sozialpolitische Ziele mit den Mitteln des öffentlichen Rechts verfolgen, sofern sie damit nicht in die durch das Arbeitsgesetz geregelten Sachgebiete eingreifen.²²

Die Vereinheitlichung des Arbeitsrechts wird zudem immer wieder durch Ausnahmen zugunsten des Föderalismus durchbrochen. Beispielsweise bei der Ferienregelung²³ oder durch die zahlreichen vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes ausgenommen Arbeitsverhältnisse.²⁴

bb) Soziale Sicherheit

Durch zahlreiche Partialrevisionen der Bundesverfassung wurden dem Bund nahezu alle Kompetenzen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit übertragen. Eine einheitliche Regelung auf diesem Gebiet drängte sich auf, weil in den kleinen Wirtschaftsgebieten der Kantone leistungsfähige Sozialversicherungs-

21 Z.B. kantonale Gesetzgebungen über die Arbeitsruhe an Sonntagen und öffentlichen Feiertagen.

22 BGE 98 Ia 395 ff. betreffend kantonale Ladenschlussgesetzgebung.

23 Art. 73 Abs. 2 ArbG.

24 Art. 2, 3 und 4 ArbG; näheres hierzu bei Berenstein, Les compétences du législateur cantonal en matière de protection des travailleurs sous le régime de la loi sur le travail.

einrichtungen kaum bestehen können.²⁵ Aber auch aus der Sicht der gesamtschweizerischen Gleichbehandlung lässt sich eine Regelung auf Bundes-ebene rechtfertigen.

Durch die Annahme von Art. 34bis BV wurde der Bund im Jahre 1890 verpflichtet, die Kranken- und Unfallversicherung unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen einzurichten. Neben Art. 18 Abs. 2 BV und Art. 20 BV bildet dieser Artikel auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Militärversicherung. Im Jahre 1925 wurde der Bund beauftragt, eine Alters- und Hinterbliebenenversicherung einzurichten; zudem wurde dem Bund die Befugnis erteilt, zu einem späteren Zeitpunkt auch eine Invalidenversicherung einzurichten.²⁶ Durch die im Jahre 1945 angenommenen Familienschutzartikel wurde die verfassungsrechtliche Grundlage für die Regelung der Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung geschaffen.²⁷ Im Jahre 1947 wurde der Bund ferner durch die Annahme der Wirtschaftsartikel zur Gesetzgebung über den Ersatz des Erwerbsausfalls bei Militärdienst²⁸ und über die Arbeitslosenversicherung²⁹ ermächtigt. Anlässlich der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1976 wurde die aus dem Jahre 1947 stammende verfassungsrechtliche Grundlage aufgehoben und durch Art. 34novies BV ersetzt. Art. 34quater BV wurde 1972 in dem Sinne revidiert, dass der Bund ermächtigt wurde, Massnahmen auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge zu treffen, so dass allen Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen AHV bzw. IV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglicht wird. Die Alters- bzw. Invalidenvorsorge soll also auf drei Säulen beruhen, nämlich der staatlichen Versicherung (AHV bzw. IV), der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.

Der Bund ist somit grundsätzlich für die Regelung sämtlicher Versicherungszweige, welche nach heutiger Anschauung zu einem System der Sozialen Sicher-

25 Tschudi, Sozialversicherung, S. 181.

26 Art. 34quater BV.

27 Art. 34quinquies Abs. 2 und 4 BV.

28 Art. 34ter Abs. 1 lit. d BV.

29 Art. 34ter Abs. 1 lit. f und 34ter Abs. 3 BV.

heit gehören, zuständig.³⁰ Die Tatsache, dass die verfassungsrechtliche Grundlage der einzelnen Zweige der Sozialen Sicherheit in Etappen geschaffen wurde, hatte zur Folge, dass die Schweiz kein einheitliches System der Sozialen Sicherheit wie im Ausland kennt. Vielmehr ist die schweizerische Soziale Sicherheit durch eine Vielfalt der getroffenen Lösungen gekennzeichnet. Es bestehen sowohl einheitlich normierte und weitgehend zentral geführte Versicherungszweige wie die obligatorische Unfallversicherung die Militärversicherung, als auch Versicherungszweige mit verschiedenen Trägern wie zum Beispiel die Krankenversicherung. Daneben gibt es Zweige mit einheitlichen Beitrags- und Leistungsnormen sowie zentralem Finanzausgleich, aber mit dezentralisierter Durchführung wie die AHV und IV sowie die EO und die bundesrechtlichen Familienzulagen.³¹

cc) Kurzer Ueberblick über die einzelnen Zweige der schweizerischen Sozialen Sicherheit

- Militärversicherung

Da das Wehrwesen, einschliesslich die Militärversicherung, Bundessache ist, haben die Kantone auf diesem Gebiet keine Kompetenzen. Die Militärversicherung wird in Form einer unselbständigen öffentlichen Anstalt betrieben und gehört als solche zur Bundesverwaltung.³² Die Kantone haben aber die erstinstanzlichen Gerichte zu organisieren und das Verfahren gemäss Art. 56 des Militärversicherungsgesetzes zu regeln.

- Unfallversicherung

Die obligatorische Arbeitnehmerversicherung gegen Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle sowie gegen Berufskrankheiten wird durch das KUVG vom 13. Juni 1911 geregelt. Nur ein Teil der Arbeitnehmer ist der Versicherung unterstellt. Mit der Durchführung wurde eine zu diesem Zweck errichtete selbständige Bundesanstalt betraut.³³ Den Kantonen blieben im Bereich der sozialen Unfallver-

30 TSCHUDI, Sozialversicherung, S. 182.

31 SAXER, Soziale Sicherheit, S. 20.

32 MACCIACCHINI, Sozialversicherung, S. 11.

33 Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt mit Sitz in Luzern (SUVA).

sicherung keine Kompetenzen. Sie haben jedoch erstinstanzliche Gerichte für die Behandlung von Versicherungsstreitigkeiten einzusetzen und das Verfahren gemäss Art. 121 KUVG zu ordnen.³⁴

Ausserhalb der KUVG hat der Bund im Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und Erhaltung des Bauernstandes vom 3. Oktober 1951³⁵ sowie im Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter Schweizerflagge vom 23. September 1953³⁶ Unfallversicherungsordnung geschaffen.

Ausserhalb des Geltungsbereichs der eidgenössischen Unfallversicherung sind die Kantone kompetent, Unfallversicherungspflicht zu erlassen. Verschiedene Kantone verpflichten die Betriebsinhaber aufgrund des öffentlichen Rechts, ihre Arbeitnehmer bei privaten Versicherungsgesellschaften für bestimmte Leistungen zu versichern.³⁷

- AHV und IV

Gemäss Art. 34quater BV ist der Bund verpflichtet, die Kantone bei der Durchführung der AHV und IV mitwirken zu lassen. Diese Bestimmung gibt jedoch keinen Aufschluss über die Art der Mitwirkung der Kantone und wurde aus rein politischen Gründen aufgenommen.³⁸ Den Kantonen wurden lediglich beschränkte Ausführungsaufgaben übertragen. Sie haben eine kantonale Ausgleichskasse in Form einer selbständigen öffentlichen Anstalt zu errichten³⁹ und die erstinstanzliche Rekursbehörde zu bestimmen sowie das für diese geltende Verfahren zu ordnen.⁴⁰

Neben den Ausgleichskassen der Kantone amtieren diejenigen von Verbänden als Vollzugsorgane des Bundes. Die Ausgleichskassen stehen alle unter Bundesaufsicht.

34 TSCHUDI, Sozialversicherung, S. 182.

35 Art. 98 bis 100.

36 Art. 84 und 85.

37 TSCHUDI, Sozialversicherung, S. 184.

38 MACCIACCHINI, Sozialversicherung, S. 12.

39 Art. 61 AHVG.

40 Art. 85 Abs. 2 AHVG.

Das wichtigste vom Bund direkt geschaffene Organ ist der als selbständige Anstalt existierende Ausgleichsfond.⁴¹ In ihn fliessen letztlich die Ueberschüsse der Ausgleichskassen.

Den Kantonen steht auch nach der Einführung der AHV ausdrücklich das Recht zu, zur Ergänzung der eidgenössischen AHV Einrichtungen für eine Alters- und Hinterbliebenenversicherung weiterzuführen oder neu zu schaffen.⁴² Die Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen ist ihnen jedoch verwehrt. Die Bedeutung der kantonalen Altersversicherung ist indessen gering, sowohl was ihre Zahl als auch ihre Leistungen betrifft. Hingegen hat eine grosse Zahl von Kantonen neben der eidgenössischen AHV eine Altersfürsorge eingeführt, deren Leistungen aus allgemeinen Staatseinnahmen bezahlt werden.

- Erwerbsersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige

Zur Vereinfachung der Verwaltung wurde dieser Zweig der Sozialen Sicherheit der AHV und IV organisatorisch angeschlossen.

- Familienzulagen

Der Bund hat von seinem Recht, Familienzulagen bundesrechtlich zu regeln, nur in beschränktem Umfang Gebrauch gemacht. Einzig durch das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern wurden bundesrechtliche Familienzulagen geschaffen. Die Durchführung dieses Gesetzes wurde im wesentlichen den Organen der AHV übertragen. Solange der Bund von der ihm durch Art. 34quinquies Abs. 2 BV übertragenen Kompetenz keinen weiteren Gebrauch zuständig. Es bestehen deshalb in den meisten Kantonen kantonale Gesetzgebungen über Familien- und Kinderzulagen.

41 Weitere vom Bund geschaffene Organe sind die Ausgleichskasse für das Bundespersonal, die Ausgleichskasse für die Durchführung der freiwilligen Versicherungen und zwischenstaatlicher Vereinbarungen sowie die zentrale Ausgleichsstelle.

42 Art. 83 AHVG.

- Krankenversicherung

Bei der Einführung der Krankenversicherung hat der Bund bereits bestehende Kassen zu berücksichtigen.⁴³ Nach dem Misserfolg der Lex Forrer zu Beginn dieses Jahrhunderts hat der Bund auf eine umfassende Regelung der Krankenversicherung verzichtet und sich im KUVG mit einer Regelung, die den Charakter eines Subventionserlasses hat, begnügt. Dadurch aber, dass die Gewährung von Bundesbeiträgen von der Erfüllung zahlreicher Bedingungen abhängig gemacht wird, kann der Bund dennoch einen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Krankenversicherung ausüben.⁴⁴

Der Bund hat von einem Versicherungsobligatorium abgesehen und die Kantone in Art. 2 KUVG ermächtigt, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungskreise obligatorisch zu erklären. Die Kantone können diese Befugnisse an die Gemeinden übertragen. Von dieser Kompetenzübertragung haben die Kantone in verschiedenster Weise Gebrauch gemacht.

Wichtige Aufgaben wurden den Kantonen auch im sogenannten Arztrecht übertragen. Die Kantonsregierungen setzen die Tarife der ärztlichen Leistungen und der Arzneien nach Anhörung der Vertreter der Kassen sowie der Berufsverbände der Aerzte und Apotheker fest.⁴⁵ Ferner bedürfen Tarifverträge zwischen Aerzte- bzw. Apothekervereinigung einerseits und Krankenkassen andererseits der Genehmigung der Kantonsregierung. Insbesondere werden auch die Spitaltaxen durch die Kantone festgelegt. Zudem wurden den Kantonen in der Rechtspflege wichtige Funktionen überlassen. Für Streitigkeiten zwischen Kassen und Aerzten oder Apothekern haben sie eine schiedsgerichtliche Instanz zu bezeichnen und das Verfahren zu regeln.⁴⁶

Der Aufwand pro Versicherten und somit auch die Prämien sind je nach Region sehr verschieden, was u.a. auch auf die unterschiedlichen Spitaltaxen, welche durch die Kantone festgelegt werden, zurückzuführen ist.

43 Art. 34bis Abs. 1 BV.

44 MACCIACCHINI, Sozialversicherung, S. 15.

45 Es handelt sich dabei um Rahmentarife, die Mindest- und Höchstpreise festlegen.

46 Art. 25 KUVG.

Auf dem Gebiet der Krankenversicherung bestehen also neben den bundesrechtlichen Regelungen auch kantonale und kommunale Lösungen, und es besteht eine enge Verflechtung zwischen den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen.

- Arbeitslosenversicherung

Mit dem Beginn der Rezession in der ersten Hälfte der siebziger Jahre traten die Mängel der bestehenden Ordnung der Arbeitslosenversicherung zutage: Dadurch dass die einzelnen Kassen - abgesehen von einem gewissen beschränkten Finanzausgleich untereinander - finanziell unabhängig waren, konnte der Finanzhaushalt vieler Kassen schon durch relativ bescheidene Arbeitsausfälle aus dem Gleichgewicht gebracht werden. Wegen der individuellen Mitgliedschaft war zudem der administrative Aufwand auf diesem Gebiet besonders gross und stand in keinem Verhältnis zum Ertrag. Das Beitragsinkasso war oft mit Mahnungen und Adressnachforschungen verbunden.

Eine völlige Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung mit dem erforderlichen Risikoausgleich und vermehrter Solidarität wurde deshalb unumgänglich. Mit der Annahme von Art. 34novies BV durch die Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 wurde der Weg frei für eine grundlegende Neugestaltung der Arbeitslosenversicherung. Da aber eine völlige Neugestaltung der Arbeitslosenversicherung nicht innert nützlicher Frist verwirklicht werden konnte, wurde zunächst eine Uebergangsordnung ausgearbeitet, welche am 1. April 1977 in Kraft trat. Diese baut auf der bisherigen Ordnung auf, sieht aber ein Versicherungsobligatorium für alle Unselbständigerwerbenden sowie eine tragfähigere Finanzierung vor. Der Beitragsbezug erfolgt zusammen mit den AHV/IV- und EO-Beiträgen beim Arbeitgeber über die Ausgleichskassen, von wo die Prämien in einen Ausgleichsfond fliessen. Aus diesem Ausgleichsfond werden dann die Arbeitslosenkassen nach Massgabe ihrer ausbezahlten Arbeitslosenentschädigung gespiesen.

- Ergebnis des Ueberblicks

Aus diesem Ueberblick über die Zweige der schweizerischen Sozialen Sicherheit geht hervor, dass trotz der generellen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes und trotz weitgehendem Ausbau der eidgenössischen Sozialversicherungseinrichtungen den Kantonen zahlreiche Aufgaben verblieben sind. Ihre

Aufgaben auf diesem Gebiet bestehen vor allem in Rechtsetzungsaufgaben, organisatorischen Verpflichtungen, Rechtsprechung sowie in der Beteiligung an der Finanzierung. Die kantonalen Rechtsetzungskompetenzen sind zwar im Laufe der Entwicklung durch Bundesrecht eingeengt worden, und es handelt sich weitgehend um Ausführungsvorschriften in einem vom Bund festgelegten Rahmen. Trotzdem bestehen auch weiterhin Gebiete, die gänzlich der kantonalen Regelung überlassen sind. So zum Beispiel die Unfallversicherung ausserhalb des Geltungsbereichs des KUVG, des Landwirtschafts- und Schiffahrtsgesetzes sowie die Familien- und Kinderzulagen. Auch die Fürsorgemassnahmen gehören zu den kantonalen Kompetenzen. Der eidgenössische Gesetzgeber hat sich bemüht, die Kantone nicht mehr als unbedingt notwendig auszuschalten.⁴⁷

c) Einflussmöglichkeiten der Kantone auf die Bildung des Bundeswillens

Die Mitwirkung der Kantone an grundlegenden Entscheiden des Bundes gehört zu den Pfeilern des traditionellen Bundesstaates.⁴⁸ Die Kantone sind in dieser Funktion Organe des Bundes. Nach der gegenwärtigen Ordnung dienen die Beteiligungsrechte der Kantone fast ausschliesslich dem Pluralismus und den Minderheiten.⁴⁹

Die Einflussmöglichkeiten der Kantone am Entscheidungsprozess des Bundes sind vielfältig. Sie reichen von der unmittelbaren Einflussnahme durch den Ständerat bis zum Anhörungsrecht der Kantone im Vorverfahren der Gesetzgebung.

aa) Ständerat

Der Ständerat soll die Kantone im Bundesstaat repräsentieren. Als zweite Kammer des eidgenössischen Parlamentes ist er an der Rechtsetzung und den übrigen Aufgaben der Legislative beteiligt. Das schweizerische Zweikammersystem zeichnet sich durch die Gleichberechtigung von National- und Ständerat aus. Sämtlichen Kantonen stehen, unabhängig von ihrer Grösse, je zwei Mandate

47 TSCHUDI, Sozialversicherung, S. 196.

48 HANGARTNER, Sozialversicherung, S. 401.

49 Ebd., S. 402.

TABELLE

Verhältnis zwischen Sitzzahl der Parteien im Ständerat und Wähleranteil bei den Nationalratswahlen

Partei	Sitzzahl absolut	im Ständerat in %	Wähleranteil bei den Nationalratswahlen in %
--------	---------------------	----------------------	---

1971

CVP	17	38,64	20,4
FDP	15	34,09	21,8
SPS	4	9,09	22,9
SVP	5	11,36	11,0
Lib.	2	4,55	2,2
LdU	1	2,27	7,6

1975

CVP	17	38,64	21,0
FDP	15	34,09	22,2
SPS	5	11,36	24,9
SVP	5	11,36	9,9
Lib.	1	2,27	2,4
LdU	1	2,27	6,1

1979

CVP	18	39,13	21,2
FDP	11	23,91	23,8
SPS	9	19,57	24,1
SVP	5	10,87	11,4
Lib.	3	6,52	2,8
LdU	-	-	4,0

und den Halbkantonen je eines zu. Die Kantone sind in der Bestimmung der Wahlart und der Wählbarkeit der Ständeräte frei. Heute werden allerdings die Mitglieder des Ständerates in sämtlichen Kantonen durch das Volk gewählt, und zwar nach dem Majorzsystem. Dies hat zur Folge, dass vor allem eine Partei im Vergleich zu ihrer gesamtschweizerischen Stärke untervertreten, während eine andere Partei übervertreten ist:⁵⁰ 1979 wählten 24,1 % der Stimmbürger sozialdemokratisch, die Sozialdemokratische Partei errang aber nur 9, d.h. 19,57 % der Ständeratssitze. Demgegenüber erhielt die Christlichdemokratische Volkspartei bei den Nationalratswahlen 1979 21,2 % der Wählerstimmen, aber 18, d.h. 39,13 % der Ständeratssitze. Diese Situation der mangelnden Repräsentativität des Ständerates ist unbefriedigend.

Die Wahl des Ständerates erfolgte ursprünglich in allen Kantonen ausser den Landgemeindekantonen durch die kantonalen Parlamente.⁵¹ Allmählich erfolgte eine Entwicklung zur Volkswahl. Aus der Sicht der Demokratie rechtfertigt es sich, auch die zweite Kammer des Parlamentes, als eines traditionsgemäss demokratischen Organes, durch das Volk wählen zu lassen. Es kann indessen von Vorteil sein, ein anderes Wahlorgan als das Volk einzusetzen. So wäre es wünschenswert, wenn Personen, die über politische Erfahrung verfügen und mit den Problemen der Kantone vertraut sind, in den Ständerat entsandt werden könnten. Damit würde erreicht, dass der Ständerat die Anliegen und Probleme der Kantone in Parlament wirksamer vertreten und sich in ein eigenständiges Organ föderalistischer Prägung entwickeln kann. Die Angleichung des Wahlorgans der zweiten Kammer, bringt deshalb auch Nachteile mit sich.

Wie die Mitglieder der Nationalrates, so stimmen auch jene des Ständerates ohne Instruktion.⁵² Der Ständerat ermöglicht den Kantonen die direkte Einflussnahme auf die Bildung des Bundeswillens. Materiell ist er jedoch keine "Vertretung" der Kantone, sondern vielmehr eine entsprechend der bundesstaatlichen Gliederung der Eidgenossenschaft organisierte zweite Volkskammer.

50 Vgl. Tabelle S. 97.

51 His, Geschichte, Bd. III, S. 365.

52 Art, 91 BV.

bb) Wahl des Bundesrates und des Bundesgerichtes

Die Mitglieder des Bundesrates sowie diejenigen des Bundesgerichtes werden von der Bundesversammlung gewählt.⁵³ Für die Wahlen vereinigen sich National- und Ständerat zu einer gemeinsamen Verhandlung, wobei die absolute Mehrheit der stimmenden Mitglieder beider Räte entscheidet.⁵⁴ Wegen seiner kleineren Vertreterzahl kommt dem Ständerat somit ein geringeres Gewicht zu.

cc) Verfassungsgesetzgebung

Gemäss Art. 123 BV bedürfen Total- und Partialrevision der Bundesverfassung nicht nur der Mehrheit der Stimmenden, sondern auch der Mehrheit der Stände. Die Standesstimme wird durch das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung im betreffenden Kanton bestimmt.

Dem Ständerat steht zudem ein Initiativbegehrensrecht auf Verfassungsrevision zu. Während der Ständerat ohne weiteres eine Volksabstimmung über die Wünschbarkeit einer Totalrevision verlangen kann, muss bei der Partialrevision auch der Nationalrat der Initiative zustimmen, damit diese gültig zustandekommt.⁵⁶ Jeder einzelne Kanton oder Halbkanton kann ferner ein Initiativbegehren auf Verfassungsrevision stellen,⁵⁷ wobei aber die Bundesversammlung darüber zu entscheiden hat, ob sie dem Antrag stattgeben wird. In der Praxis spielt die Standesinitiative allerdings keine grosse Rolle.

dd) Einfache Gesetzgebung

Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung des Ständerates erforderlich.⁵⁸ Acht Kantone können für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie gewisse völkerrechtliche Verträge das Gesetzes-

53 Art. 96 Abs. 1 und 107 Abs. 1 BV.

54 Art. 92 S. 2 BV.

55 Art. 120 Abs. 1 BV.

56 Art. 121 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 BV.

57 Art. 93 Abs. 2 BV.

58 Art. 89 Abs. 1 BV.

referendum verlangen.⁵⁹ Von diesem Recht haben die Kantone bisher noch nie Gebrauch gemacht. Seit der Neuordnung des Staatsvertragsreferendum⁶⁰ bedarf der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationalen Gemeinschaften der Zustimmung der Stände.⁶¹ Ferner ist für die Gültigkeit dringlicher Bundesbeschlüsse die Zustimmung des Ständerates erforderlich.⁶² Laut Art. 89bis Abs. 2 BV können auch hier acht Kantone eine Volksabstimmung verlangen. Verfassungswidrige dringliche Bundesbeschlüsse müssen innert Jahresfrist von den Ständen genehmigt werden.⁶³ Gemäss Art. 93 Abs. 1 und 2 BV haben die Kantone ein Initiativbegehrensrecht, von dem sie aber bisher nur wenig Gebrauch gemacht haben. Zudem wird eine ausserordentliche Ratssitzung einberufen, wenn fünf Kantone dies verlangen.⁶⁴

Eine weitere wirksame Möglichkeit kantonaler Beteiligung an der Bundesgesetzgebung stellt das vorparlamentarische Anhörungsverfahren dar. In zahlreichen Verfassungsartikeln wird das Anhörungsrecht der Kantone vorgeschrieben.⁶⁵ Ueberdies sind die Kantone zur Gesetzgebung, welche ihre Interessen direkt berührt, anzuhören.⁶⁶

In der Gründungsphase war der noch verwaltungsschwache Bundesstaat auf den Austausch von Informationen und Konsultationen der Kantone angewiesen.⁶⁷ Die Kantone schöpften diese Mitentscheidungsmöglichkeiten indessen nicht voll aus, und sie wurden bald zu blossen Uebermittlungsinstanzen der regional oder kantonal mächtigen Verbände. Die Kantonsregierungen begnügten sich oft, die Stellungnahmen kantonaler Verbände kommentarlos weiterzuleiten.⁶⁸ Im Gegensatz

59 Art. 89 Abs. 2 und 3 BV.

60 Angenommen in der Volksabstimmung vom 13.3.1977.

61 Art. 89 Abs. 5 BV.

62 Art. 89bis Abs. 1 BV.

63 Art. 89bis Abs. 3 BV.

64 Art. 86 Abs. 2 BV.

65 Z.B. Art. 22bis Abs. 2, 27quater Abs. 4, 32 Abs. 2, 45bis Abs. 2 BV.

66 Vgl. Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6.5.1970 mit Aenderung vom 14.6.1976.

67 NEIDHART, Reform, S. 99.

68 Ebd.

zu den Spitzenverbänden legten die Kantone ihren Vernehmlassungen auch keine interkantonalen Verständigungen zugrunde. Da die Kantone auf eine institutionelle Ausdifferenzierung dieses legislativen Beteiligungsrechtes verzichteten, verlor das Anhörungsverfahren der Kantone bereits um die Jahrhundertwende gegenüber demjenigen der organisierten Interessen an Bedeutung.

Eine ähnliche Entwicklung muss auch bei den ausserparlamentarischen Expertenkommissionen festgestellt werden. Die Vertreter der Kantone handeln meistens ohne Mandat und ohne Konsultationen zwischen den Kantonen, so dass deren Voten durch die Partei- oder Verbandszugehörigkeit bestimmt werden.

Abschliessend muss festgestellt werden, dass sich die Kantone zuwenig um ihren Einfluss im Bund gekümmert haben, während sie sich vor allem um die Behauptung ihrer Kompetenzen bemühten.⁶⁹ Dabei haben sie jedoch übersehen, dass die wirtschaftliche Entwicklung, wissenschaftlich-technologischer Fortschritt, Bevölkerungswachstum, geographische Mobilität der Bevölkerung und weitere Faktoren dazu geführt haben, dass viele heute anfallende Probleme weitgehend zentral gelöst werden müssen und dass sich demzufolge der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Mitwirkungsmöglichkeiten im Bund verlagert hat.

3. Föderalistische Staatsstruktur als Hindernis bei der Ratifikation der Übereinkommen der ILO

Die föderalistische Staatsstruktur kann beim Beitritt zu einem Übereinkommen der ILO aus verschiedenen Gründen als Hindernis wirken. Im folgenden sind die Gründe in drei Kategorien einzureihen:

- a) Fehlende Rechtsetzungskompetenzen des Bundes;
- b) Einschränkung des Entscheidungs- und Handlungsspielraumes des Bundes infolge enger Verflechtungen eidgenössischer und kantonaler Kompetenzen;

69 NEIDHART, Reform, S. 98.

- c) Erschwerte Veränderbarkeit der politischen Ordnung infolge föderalistischer Staatsstruktur.

a) Fehlende Rechtsetzungskompetenzen des Bundes

Wie dargelegt worden ist,⁷⁰ ist der Bund befugt, internationalen Arbeitsübereinkommen beizutreten, die einen Gegenstand betreffen, in bezug auf den ihm die verfassungsrechtliche Gesetzgebungshoheit nicht zukommt. Praktisch bereitet jedoch die Ratifikation in solchen Fällen Schwierigkeiten. In der Regel ist zur Durchführung eines Übereinkommens der Erlass von Ausführungsbestimmungen auf dem Weg der Gesetzgebung notwendig.

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Sozialen Sicherheit sind dem Bund im Laufe der Jahrzehnte umfassende Gesetzgebungskompetenzen übertragen worden.⁷¹ Während der Bund zur Zeit der Gründung der ILO noch nicht befugt war, einheitliche Bestimmungen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer, Hausangestellte, Kranken- und Pflegepersonal, Berufe in der Erziehung und Wissenschaft sowie für öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse und Dienstleistungsbetriebe zu erlassen und auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit mit Ausnahme der Kranken- und Unfallversicherung noch keine Kompetenzen hatte, sind heute aufgrund der Verfassung nur noch vereinzelte Teilgebiete von der Zuständigkeit des Bundes ausgenommen. So etwa die Dienstverhältnisse der kantonalen und kommunalen Verwaltungen und öffentlich-rechtlicher Anstalten der Kantone und Gemeinden sowie das Gesundheitswesen, das weitgehend Sache der Kantone ist.

Der Bundesrat lehnte deshalb in folgenden Fällen den Beitritt zu internationalen Übereinkommen unter Berufung auf die fehlende Gesetzgebungskompetenz ab:

- Mit der Begründung, das Gesundheitswesen sei "im wesentlichen Sache der Kantone", lehnte der Bundesrat den Beitritt zu den Übereinkommen Nr. 77 und 78 ab.⁷²

70 Vorn S. 60-62.

71 Vorn S. 87-96.

72 BBl. 1948 I 162.

- In bezug auf das Uebereinkommen Nr. 10 erklärte der Bundesrat in seiner Botschaft, dass ihm in landwirtschaftlichen Fragen die Gesetzgebungshoheit fehle und er sich daher aus verfassungsmässigen Gründen mit dem Uebereinkommen nicht befassen könne.⁷³
- Oeffentliche Arbeiten werden nicht nur durch den Bund, sondern vor allem auch durch die Kantone und Gemeinden vergeben. Da somit ein bedeutender Anteil der Vergabungen öffentlicher Arbeiten ausserhalb der Regelung des Bundes bliebe, wäre der Bund nicht in der Lage, die Anwendung der Bestimmungen des Ueberinkommens Nr. 94 sicherzustellen.⁷⁴
- In seiner Stellungnahme zum Uebereinkommen Nr. 149 berief sich der Bundesrat wiederum darauf, dass das Gesundheitswesen im Zuständigkeitsbereich der Kantone liege. Die Arbeitsbedingungen des Kranken- und Pflegepersonals werden je nach der Rechtsform des Betriebes durch öffentliches oder privates Recht bestimmt. Für Privatspitäler sind das Obligationenrecht, das Arbeitsgesetz und der Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1971 über den Normalarbeitsvertrag des Pflegepersonals massgebend. Falls das Spital öffentliche Unterstützungen erhält, können diese an Auflagen, insbesondere in bezug auf die Arbeitsbedingungen geknüpft werden.

Für öffentlich-rechtlich organisierte Spitäler oder Personen im Dienst der Gemeinde gilt kantonales oder kommunales Verwaltungsrecht. Das eidgenössische Arbeitsrecht hat somit nicht für die Gesamtheit des Kranken- und Pflegepersonals Gültigkeit.⁷⁵

Abgesehen von den hier erwähnten Teilbereichen liegt das Arbeitsrecht und die Soziale Sicherheit indessen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, weshalb Fälle, in denen die Ratifikation wegen fehlender verfassungsrechtlicher Kompetenzen des Bundes verhindert wird, eher selten sind.

73 BBl. 1923 II 77 ff.

74 BBl. 1950 II 856 f.

75 BBl. 1979 I 756 ff.

Dennoch gelangt die vorliegende Arbeit - im Gegensatz zu Nicolas Valticos⁷⁶ - zum Ergebnis, dass die Ratifikationen von Uebereinkommen der ILO in zahlreichen Fällen durch die föderalistische Staatsstruktur der Schweiz erschwert war. So bestehen trotz der sehr weitgehenden Kompetenzen des Bundes weiterhin zahlreiche kantonale Erlasse auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts. Dies ist vor allem dadurch bedingt, dass der Bund von seinen Rechtsetzungskompetenzen nur zögernd Gebrauch macht und seine Kompetenzen sehr häufig an die Kantone delegiert.

aa) Untätigkeit des Bundes

Sofern der Bundesgesetzgeber nicht verpflichtet ist, tätig zu werden, kann er seine Kompetenzen bloss teilweise ausschöpfen. In den Restbereichen bleiben die Kantone weiterhin zuständig.⁷⁷

In der Schweiz gelang es oft erst nach Jahrzehnten, die Ausführungsgesetzgebung zu verschiedenen Verfassungsartikeln zu erlassen. Wie erwähnt,⁷⁸ wurde der Verfassungsartikel betreffend die Einführung einer Kranken- und Unfallversicherung im Jahre 1890 durch das Volk und die Stände angenommen. Ein erster Versuch im Jahre 1900, eine obligatorische, staatlich organisierte Krankenversicherung für alle unselbständigerwerbenden Personen sowie gleichzeitig eine staatliche Unfallversicherung für den nämlichen Personenkreis einzuführen, scheiterte. Erst im Jahre 1911 wurde das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung in einem zweiten Anlauf gutgeheissen. Bei der AHV konnte die Ausführungsgesetzgebung zum im Jahre 1925 angenommenen Verfassungsgrundsatz erst im Jahre 1948, nach Verwerfung eines ersten Entwurfes im Jahre 1931, in Kraft gesetzt werden.

Nicht besser erging es dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel. Während der Bund die Kompetenz zum Erlass öffentlich-rechtlicher Arbeitsschutznormen seit der Annahme von Art. 34ter Abs. 1 lit. a BV im Jahre 1947 besitzt, gelang es erst im Jahre 1964, das Arbeitsgesetz zu erlassen.

76 VALTICOS, L'attitude, S. 124 - 126.

77 D.h. es bestehen konkurrierende Kompetenzen.

78 Vorn S. 90.

Von seinem Recht, auf dem Gebiet des Familienschutzes zu legiferieren, hat der Bund bis heute nur hinsichtlich der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und der Kleinbauern Gebrauch gemacht. Die Gesetzgebung über die Familienzulagen ist daher im übrigen im Zuständigkeitsbereich der Kantone verblieben. Auch dem ihm durch Art. 34quinquies Abs. 4 BV erteilten Auftrag, auf dem Weg der Gesetzgebung eine Mutterschaftsversicherung einzurichten, ist der Bund bis heute nicht nachgekommen.

Auf die Gründe dieser langsamen, nicht ohne Rückschläge verlaufenden Entwicklung wird noch später einzutreten sein.

bb) Delegation von Bundeskompetenzen an die Kantone

Delegation von Bundeskompetenzen an die Kantone bedeutet, dass Befugnisse, die dem Bund aufgrund der Bundesverfassung und der auf ihr beruhenden Bundesgesetzgebung zustehen, auf die Kantone übertragen werden.⁷⁹ Die delegierten Kompetenzen stehen den Kantonen somit über die ursprünglichen kantonalen Kompetenzen im Sinne von Art. 3 BV hinaus zu.

In Praxis und Lehre herrscht die Meinung vor, dass der Bund Bundesaufgaben an die Kantone delegieren darf, wenn nicht besondere Vorschriften der Bundesverfassung dies ausschliessen.⁸⁰ Die Bundesgesetzgebung lässt Delegationen von Bundeskompetenzen in einem ziemlich weiten Rahmen zu, insbesondere was den Erlass von Vollzugsbestimmungen betrifft.

Da Delegationen die finanzielle Stellung der Kantone und insbesondere auch das finanzielle Gleichgewicht zwischen Bund und Kantonen nicht erheblich stören dürfen, werden in der Praxis Delegationen von Vollzugsaufgaben im allgemeinen mit Entschädigungsleistungen des Bundes verbunden.

Solange die Kantone aber trotz verfassungsrechtlicher Zuständigkeit des Bundes weiterhin über Kompetenzen verfügen, sei es aufgrund ihrer konkurrierenden

79 HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 144.

80 AUBERT, Droit constitutionnel, Bd. I, S. 271.

Zuständigkeit oder sei es aufgrund delegierter Kompetenzen, ist mit dem Widerstand der Kantone zu rechnen, wenn es sich darum handelt, ihre Kompetenzen einzuschränken. Dadurch wird die Ratifikation einer internationalen Konvention oft zusätzlich erschwert.

b) Enge Verflechtung eidgenössischer und kantonaler Kompetenzen

Der schweizerische Bundesstaat ist aus den politischen Ordnungen der Kantone herausgewachsen. Die Bundeskompetenzen nahmen in dem Masse zu, wie die Kantone nicht mehr in der Lage waren, die sich ihnen stellenden Aufgaben befriedigend zu lösen.⁸¹ Die wirtschaftliche Entwicklung, der wissenschaftlich-technologische Fortschritt, Bevölkerungswachstum sowie die geographische Mobilität der Bevölkerung haben dazu geführt, dass zahlreiche Aufgaben des modernen Lebens weitgehend zentral gelöst werden müssen.⁸² Die Anpassungen des Bundesstaatssystems an den neuen gesellschaftlichen Problemlösungsbedarf erfolgten schrittweise. Damit die Kompetenzübertragung an den Bund nicht gefährdet wurde, hatte die Erweiterung der Bundeskompetenzen jeweils unter möglichst schonender Rücksichtnahme auf die Kantone zu geschehen. Die Kantone wurden in der Regel mit der Durchführung der Erlasse des Bundes betraut, was häufig mit Bundesausgaben zugunsten der Kantone verbunden ist.⁸³

Dazu kommt, dass die Verfassungsbestimmungen oft sehr kleinlich formuliert sind und das Misstrauen des Verfassungsgesetzgebers zum Ausdruck bringen.⁸⁴ Je detaillierter aber eine Verfassungsbestimmung ist, desto schneller erweist sie sich als ungenügend und bedarf der Revision.

Die Kriterien der Kompetenzzuweisung sind unterschiedlich, so dass die Zuständigkeiten sich durchkreuzen und überschneiden.⁸⁵ Imboden unterscheidet die Zuweisung von Bundeskompetenzen nach Sachgebieten,⁸⁶ nach Ordnungs-

81 NEIDHART, Reform, S. 34.

82 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 111.

83 Vorn S. 85.

84 Z.B. Art. 32bis BV, 34quater BV.

85 IMBODEN, Rechtsetzungskompetenzen, S. 256.

86 Z.B. Heerwesen, Art. 20 BV, Zollwesen, Art. 28 BV.

kriterien,⁸⁷ nach Staatsfunktionen und nach Staatsprogrammen.⁸⁸ Zur Begründung einer Zuständigkeit des Bundes ergibt sich daher oft eine Vielfalt möglicher Anknüpfungspunkte.

Durch das pragmatische Vorgehen bei der Erweiterung der Bundeszuständigkeiten einerseits und dadurch, dass die Aufgaben des Bundesstaates nach verschiedenen Kriterien festgelegt werden andererseits, sind heute die Kompetenzen von Bund und Kantonen in völlig unübersichtlicher Weise ineinander verfilzt und verflochten.⁸⁹ Es bestehen wenig wirklich eigenständige Kompetenzen der Kantone mehr. Aber auch der Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Bundes ist erheblich eingeschränkt, so dass dem Bundesgesetzgeber häufig nur noch die Möglichkeit übrigbleibt, auf das undemokratische Mittel des Dringlichkeitsrechts zurückzugreifen.

Gegenwärtig wird deshalb eine Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Kantonen geprüft, welche die Zuständigkeitsbereiche eindeutiger abgrenzen, aber auch koordinieren soll. Hauptziel der Reform der Aufgabenverteilung ist die Erhaltung und Stärkung der föderativen Ordnung. Ebenso wichtig wäre jedoch, dass der Bund mehr Entscheidungs- und Handlungsspielraum für die Wahrnehmung von Aufgaben erhält, die im nationalen Interesse liegen, während den Kantonen bei der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben mehr Selbständigkeit zugestanden werden sollte.⁹⁰

Die bestehende, historisch gewachsene Zersplitterung der Kompetenzen hat zur Folge, dass gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen Anstrengungen zur Lösung eines Problems unternommen werden. Die erforderlichen Mittel der einzelnen Gebietskörperschaft sind indessen häufig unzureichend. Die Bestrebungen erfolgen vielfach ohne Zielrichtung auf die räumlichen Bezogenheiten und sind mit hohen sozialen Kosten verbunden, so dass sie immer weniger zu überzeugen vermögen.⁹¹ Die Kooperation zwischen den Kantonen bzw. zwischen Bund und

87 Z.B. Zivilrecht, Art. 64 Abs. 2 BV.

88 Z.B. Schutz der Familie, Art. 34quinquies BV.

89 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 92.

90 WITTMANN, Wohin, S. 204.

91 HUERLIMANN, Staatsreform, S. 300.

Kantonen ist ungenügend. Die politische Integration bleibt somit weit hinter der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration zurück, so dass die Kantone immer mehr durch Zweckverbände überlagert werden.⁹²

Unter diesen Verhältnissen ist es für den Bund nicht einfach, Aufgaben von nationalem Interesse auf internationaler Ebene wahrzunehmen.

c) Erschwerte Veränderbarkeit der politischen Ordnung

Die Kompetenzverteilung ist gemäss Art. 3 BV derart geregelt, dass die Kantone in den Bereichen zuständig sind, welche die Bundesverfassung nicht dem Bund zugewiesen hat. Ehe der Bund also tätig werden kann, ist ein "Zweiphasensystem" zu durchlaufen:⁹³ Zuerst ist die Bundesverfassung zu ändern, wozu es eines obligatorischen Referendums des Volkes und der Stände bedarf. Danach ist ein Gesetz zu erlassen, welches dem fakultativen Referendum untersteht.⁹⁴ Wie ausgeführt worden ist,⁹⁵ dauert es nicht selten Jahrzehnte, um dieses Zweiphasen-Verfahren abzuwickeln. Wenn das Verfahren aber allzu lange dauert, so besteht die Gefahr, dass ins Dringlichkeitsrecht ausgewichen werden muss.⁹⁶

Die übermässige Detaillierung von zahlreichen Verfassungsbestimmungen hat überdies zur Folge, dass diese schnell durch die zeitliche Entwicklung überholt werden und einer Revision bedürfen.⁹⁷

Während beim Verfassungsreferendum in der Regel keine grossen Abweichungen zwischen Volk- und Ständemehr bestehen, wirkt das Ständemehr bei Verfassungsinitiativen eindeutig und häufig gegen den Willen der Initianten. Es erschwert somit einschneidende Veränderungen des Bundesstaatssystems. So

92 SCHINDLER, Demokratie, S. 115.

93 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 110.

94 Ebd.

95 Vorn S. 89.

96 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 110.

97 Vorn S. 106.

scheiterte 1955 das Initiativbegehren zu Schutze der Mieter an der föderalistischen Sperrklausel.⁹⁸

Wie erwähnt,⁹⁹ ist die Sozialdemokratische Partei, aber auch der Landesring, im Vergleich zur gesamtschweizerischen Stärke im Ständerat untervertreten. Demgegenüber majorisieren die Ständevertreter der Christlichdemokratischen Volkspartei sowie der Freisinnig-demokratischen Partei den Ständerat. Die Differenzierungslinien innerhalb des Rates verlaufen jedoch nicht entlang der Interessen der grossen gegen die kleinen Kantone, sondern entsprechend ihrer wirtschaftspolitischen Interessen.¹⁰⁰ In der zweiten Kammer sind die Interessen der drei wirtschaftlichen Spitzenverbände, nämlich Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft stärker repräsentiert. Dies äussert sich in jener sozialpolitisch konservativen Richtung der Politik des Ständerates.¹⁰¹ Wenn es um Wohnungsbau-, Sozialversicherungs- und Besoldungsvorlagen ging, dann war jeweils in den Debatten des Ständerates der finanzielle Aspekt zentral und es wurde vor allem propagiert, dass der Bund sparen müsse. Im Verlauf der fünfziger Jahre wollte die zweite Kammer eine sogenannte Ausgabenbremse einführen, welche die Problemlösungsfähigkeit des Bundes beeinträchtigt hätte.

Auch die Ratifikation der Konvention Nr. 100 ist im Jahre 1960 am negativen Entscheid des Ständerates gescheitert, so dass der Beitritt zu diesem Ueberkommen erst im Jahre 1972 erfolgen konnte.

98 Weitere Beispiele fehlender Deckung von Volk- und Ständemehr bei Aubert, *Traité*, Bd. I, S. 158 f., Nr. 408.

99 Vorn, S. 97 f.

100 NEIDHART, *Reform*, S. 90.

101 Ebd.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Der schweizerische Föderalismus, so wie er sich entwickelt hat, ist erstarrt.

Man glaubt, der Bund müsse definitionsgemäss schwach und unwirksam sein und dürfe nicht zielstrebig regieren.¹⁰² Dies drückt sich in der Zurückhaltung beim Uebertragen von neuen Aufgaben an den Bund sowie der ängstlichen Detaillierung von Verfassungsbestimmungen aus und führt zu zahllosen Konzessionen, insbesondere Delegationen, um die Kantone zu beschwichtigen. Das Ergebnis dieser Haltung ist die Verflechtung der Kompetenzen von Bund und Kantonen. Der Bund vermag aufgrund der verfassungsrechtlichen Ordnung in manchen Bereichen wichtige Staatsaufgaben nicht mehr oder nur ungenügend zu erfüllen und muss deshalb ins Dringlichkeitsrecht ausweichen. Die Glaubwürdigkeit unseres demokratischen Systems wird so in Frage gestellt, was zu einer schweren Vertrauenskrise zwischen Volk und Behörden führen kann. Dass der Bund aufgrund dieser Situation bei der Ratifikation internationaler Uebereinkommen auf erhebliche Schwierigkeiten stösst, ist daher kaum verwunderlich.

Dieser entartete Föderalismus muss neu überdacht und diese Haltung der Abwehr und Negation gegenüber dem Bund überwunden werden. Im Mittelpunkt der Bestrebungen soll das Bemühen um die sachgerechte, effiziente und zukunftsorientierte Bewältigung der dem Staat übertragenen Aufgaben stehen.¹⁰³ Vor allem auch im Bereich von Problemen, die sich auf kontinentaler oder weltweiter Ebene stellen. Die Verantwortungsbereiche von Kantonen und Bundesstaat sind klar abzugrenzen, so dass die Grundsätze der Verfassung auf einfache und wirksame Weise durch die Gesetzgebung verwirklicht werden können. Die Beziehung zwischen Bund und Kantonen soll in einer fruchtbaren Zusammenarbeit bestehen.

102 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 91.

103 Ebd.

II. Direkte Demokratie

1. Ausbau der direkten Demokratie in der Schweiz

Im Jahre 1848 war der schweizerische Bundesstaat im wesentlichen eine repräsentative Demokratie. Auf Bundesebene beschränkten sich die Volksrechte zunächst auf die Volkswahl des Nationalrates, das obligatorische Referendum für Verfassungsrevisionen sowie das Volksbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung. Seit 1848 sind die direkt-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten laufend ausgebaut worden. Wichtigste Etappen waren 1874 die Einführung des fakultativen Referendums für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie 1891 diejenige der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung. 1921 wurde das fakultative Referendum gegen Staatsverträge, 1949 das Referendum gegen dringliche Bundesbeschlüsse und 1977 das obligatorische Referendum gegen den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationale Gemeinschaften eingeführt.

Die Erweiterung der Volksrechte im schweizerischen Bundesstaat erfolgte unter harten Auseinandersetzungen und stiess auf schwerwiegende Bedenken. Mehrmals lehnte das Volk eine weitere Ausdehnung der Volksrechte ab.¹⁰⁴ Der Uebergang von der repräsentativen zur direkten Demokratie setzte zunächst in den Kantonen ein. Die politischen Rechte sind auf der Ebene der Kantone und Gemeinden umfassender als im Bund. Trotz der allmählichen Entwicklung der Volksrechte herrscht in der Schweiz die Ueberzeugung vor, dass die Institutionen des Referendums und der Volksinitiative die charakteristischen Kennzeichen und tragenden Pfeiler unserer Demokratie sind.¹⁰⁵

104 1900 und 1942 wurde eine Volksinitiative für die Volkswahl des Bundesrates und 1961 die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund abgelehnt.

105 SCHINDLER, Demokratie, S. 110.

2. Ursprüngliche Funktion von Referendum und Initiative

Die Einführung des fakultativen Referendums bedeutete ursprünglich, dass die legislativen Entscheidungen des Parlamentes dann, wenn ein entsprechendes Begehren zustande kam,¹⁰⁶ einem anderen Entscheidungsorgan, nämlich der Aktivbürgerschaft zur nochmaligen Beschlussfassung unterbreitet werden mussten.¹⁰⁷

Die Volksinitiative erlaubt demgegenüber jeder Gruppe, die 50'000 bzw. seit 1977 100'000 Unterschriften zu sammeln vermag, ein Problem zu einem politischen Thema zu machen und darüber eine Volksabstimmung herbeizurufen. Neue Probleme und alternative Problemlösungen können also in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden, wobei die bestehenden repräsentativen Institutionen übergangen und mit einem Anliegen direkt an das Volk gelangt werden kann.¹⁰⁸

Seit ihrer Einführung im Jahre 1874 bzw. 1891 waren sowohl das Gesetzesreferendum als auch die Verfassungsinitiative ein typisches Instrument derjenigen Gruppen gewesen, die nur über einen geringen politischen Entscheidungsanteil verfügen.¹⁰⁹

Zunächst war es vor allem die katholisch-konservative Partei, die im Bundesparlament praktisch einflusslos war, welcher die Institutionen der direkten Demokratie eine Chance der Opposition gegen die absolute Mehrheit der Liberalen und Radikalen gab.

Die Folge dieser ausserparlamentarischen Opposition war eine plebiszitär erzwungene Verständigung zwischen den Verfassungsparteien von 1848, welche im Jahre 1891 durch die Wahl des ersten katholisch-konservativen Bundesrates vor-

106 30'000 bzw. seit 1977 50'000 Unterschriften.

107 NEIDHART, Reform, S. 48.

108 WERDER, Volksinitiative, S. 149.

109 Ebd. S. 150.

läufig besiegelt wurde.¹¹⁰ Die politische Minderheit konnte im Rahmen der bestehenden Institutionen in den Bundesrat integriert werden.

Eine ähnliche Entwicklung der politischen Integration kann einige Jahrzehnte später bei der sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Opposition beobachtet werden. Aber auch die organisierten Interessen, insbesondere die Wirtschaftsverbände, folgten dem Beispiel der katholisch-konservativen Opposition, indem sie von den plebiszitären Beteiligungsmöglichkeiten Gebrauch machten. Dank ihrer schlagkräftigen Organisation sind sie zu dominanten politischen Kräften geworden und besitzen heute einen festen Entscheidungsanteil auf der vorparlamentarischen Repräsentationsebene.

In der Nachkriegszeit blieb eine ganze Reihe von Problemen durch das politische System der Schweiz ungenügend berücksichtigt. Die Folgeprobleme der raschen Wirtschaftsexpansion wurden während Jahren vernachlässigt. Denn für die Interessen der Mieter und Konsumenten sowie für die Probleme der Teuerung, der Wohnungsnot, der Umweltzerstörung usw. gab es keine starken Organisationen, welche sich gegen die Vetopositionen der Wirtschaftsverbände hätten durchsetzen können.¹¹¹ Die in breiten Bevölkerungskreisen zunehmende Unzufriedenheit konnte sich über Verbände, Parteien und Parlament nicht genügend artikulieren und durchsetzen, so dass sie auf die Volksinitiative ausweichen mussten.

Die historische Entwicklung zeigt deutlich, dass Gruppen, deren Interessen ungenügend berücksichtigt werden und die sich sonst im politischen System nicht genügend durchzusetzen vermögen, regelmässig auf die Institutionen der direkten Demokratie zurückgreifen.

Referendum und Initiative haben das politische System der Schweiz wesentlich beeinflusst. Die ursprüngliche Funktion - nämlich, dass die Aktivbürgerschaft über eine Vorlage abstimmen kann - hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. Der

110 NEIDHART, Reform, S. 51.

111 WERDER, Volksinitiative, S. 150.

entscheidende Einfluss der direkt-demokratischen Institutionen besteht vielmehr darin, dass sie das Verfahren der Entscheidungsfindung verändert haben. So haben sie einerseits zur Regierungsbeteiligung der grossen Parteien und andererseits zur Verständigung mit den wirtschaftlichen Interessengruppen im vorparlamentarischen Verfahren beigetragen. Das Referendum - ob es tatsächlich ergriffen oder ob es nur verhandlungstaktisch angedroht wird - hat zur Folge, dass alle referendumsfähigen Interessen berücksichtigt werden müssen. Die Berücksichtigung vieler Gesichtspunkte und Interessen erfordert ein Aushandeln und braucht viel Zeit. Insofern wird das Referendum innovationshemmend. Der ausgehandelte Kompromiss enthält in zahlreichen Fällen nur noch gesetzgeberische Minimalreformen.

Die Frage der mangelnden Innovationsfähigkeit des politischen Systems ist für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung. Die Mechanismen der verschiedenen Wirkungen der Volksrechte werden deshalb im folgenden näher zu beleuchten sein.

3. Entwicklung von der Abstimmungs- zur Verhandlungsdemokratie

a) Entscheidungsrisiko beim fakultativen Referendum

Neidhart unterscheidet folgende Risikofaktoren:¹¹²

- Im Referendumsfall muss ein Entscheidungsorgan einen Beschluss fassen, welches an der vorangehenden Willensbildung nicht beteiligt war;
- es ist nicht sicher, ob dieses neue Entscheidungsorgan die inhaltliche Tragweite des Problems übersehen kann, weshalb auch sachfremde, nicht vorhersehbare oder gar irrationale Kriterien zur Wirkung kommen können;

¹¹² NEIDHART, Reform, S. 48 f.

- dieses zusätzlich eingeschaltete Entscheidungsorgan, nämlich die Aktivbürgerschaft, ist einer ziemlich unbegrenzten und auch nicht ganz kontrollierbaren Beeinflussung offen. Es kann zum Beispiel durch einen finanziellen Einsatz von Seiten einer Gruppe Abstimmungswerbung gemacht werden, deren Urheber sich hinter Aktionskomitees zurückziehen können und damit ihre politische Aktivitäten nicht verantworten;
- der Ausgang der Referendumsabstimmung ist auch von anderen schwer beeinflussbaren Faktoren, wie etwa von der durchschnittlichen Stimmbeteiligung oder von einem Zusammenfallen mit anderen politisch aktuellen Ereignissen, abhängig;
- die Zustimmung oder Ablehnung eines Gesetzesentscheides kann unspezifisch sein bzw. aus verschiedenen Motiven und aus einer Ueberlagerung heterogener Motivationen resultieren.

Vor allem in den letztgenannten Vetokoalitionen dürfte ein entscheidender Risikofaktor liegen. Solche in der Regel nicht abgesprochene Vetokoalitionen entbehren oft einer gemeinsamen parteipolitischen oder interessenmässigen Basis und haben nur den Willen zum Nein gemeinsam. Dieses Nein kann auch aus sachfremden Motiven in die Urne gelegt werden. So gibt es einen erheblichen Prozentsatz von Wählern, der zu allen Vorlagen Nein sagt. Unzufriedene von Links und Rechts, die den Staat in seiner derzeitigen Verfassung ablehnen, kommen hinzu. Eine grössere Wählergruppe hat den schweizerischen Staat weitgehend abgeschrieben und erwartet von ihm nichts Entscheidendes mehr. Sie sind deshalb auch nicht bereit, diesen Staat zu stärken. Von dieser grundsätzlichen Einstellung lassen sich Föderalisten jeder Schattierung, gewerbliche Kreise, aber auch die Industrie teilweise leiten, wenn sie die politische Willensbildung zu beeinflussen versuchen.¹¹³

Es wird somit oft mit einem Nein an der Urne nicht nur eine Gesetzesvorlage verworfen, sondern gleichzeitig andere Ziele einer grundsätzlichen Opposition

113 WITTMANN, Wohin, S. 229.

mitverfolgt. Ein Beispiel liefert die Abstimmung über die Bundesbankgesetzgebung im 19. Jahrhundert, als die innerschweiz. Konservativen aus grundsätzlicher Opposition zur Bundesregierung mit einem Nein an die Urne gingen und damit Kapital- und Privatbankinteressen unterstützten, denen sie parteipolitisch durchaus fernstanden.¹¹⁴ Ein neueres Beispiel für einen negativen Volksentscheid aus verschiedenen Motiven ist die Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 betreffend die Gesetzgebung über den Schwangerschaftsabbruch: Den einen ging die Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruches zu wenig weit, die anderen verwarfen das Bundesgesetz, weil sie grundsätzlich gegen den Schwangerschaftsabbruch sind.

Mit der zunehmenden Pluralisierung der gesellschaftlichen Interessen und ihrer organisierten Teilnahme an der Bundesgesetzgebung wuchs - rein kombinatorisch gesehen - die Möglichkeit zur Bildung heterogener Vetokoalitionen und damit das Entscheidungsrisiko.

b) Absicherung des politischen Systems gegen das Entscheidungsrisiko

Es hatte sich sehr schnell gezeigt, dass im teilplebiszitären System eine kontinuierliche Gesetzgebung gegen eine referendumsfähige Opposition auf die Dauer nicht möglich war. Wie erwähnt,¹¹⁵ führte dies zu einer allmählichen Integration aller referendumsfähigen Gruppen in das Bundesstaatssystem.¹¹⁶ Durch die Berücksichtigung aller referendumsfähigen Gruppen in den legislatorischen Vorverhandlungen sollte die Vetowahrscheinlichkeit vermindert werden.

Dieser Uebergang von der Abstimmungs- zur Verhandlungsdemokratie vollzog sich allmählich im Verlaufe der Jahrzehnte. Die Beteiligung der referendumsfähigen gesellschaftlichen Kräftegruppen erfolgte vor allem innerhalb zweier Institutionen, die sich im Laufe der Jahrzehnte herausgebildet hatten: innerhalb

114 NEIDHART, Reform, S. 49.

115 Vorn S. 112 f.

116 NEIDHART, Plebiszit, S. 287.

der vorparlamentarischen Anhörung sowie in der Kommissionsberatung von Gesetzesentwürfen.

Durch diese Institutionen wurde die Möglichkeit geschaffen, dass die organisierten Interessen ihren legislatorischen Entscheidungsanteil nicht nur über die politischen Parteien, sondern auch auf direktem Wege über ausserparlamentarische Expertenkommissionen und über das Verfahren der Anhörung durchsetzen können.¹¹⁷ Dies führte zu einer Doppelrepräsentation der gesellschaftlichen Interessen im politischen System der Schweiz. Die Doppelrepräsentation vermochte sich auch dadurch zu institutionalisieren, dass die anfangs noch leistungsschwache Bundesregierung sowie das Nichtberufsparlament und mit ihm die politischen Parteien auf das Sachwissen der organisierten Interessen angewiesen waren. Der schweizerische Bundesstaat suchte deshalb seit Beginn seines Bestehens mit diesen Gruppen enge Kontakte.¹¹⁸

Die Rolle des Parlamentes, der politischen Parteien und damit die Grundstruktur des schweizerischen Regierungssystems wurde durch diese Entwicklung in starkem Masse beeinflusst. Das Nichtberufsparlament überliess die Vorbereitungen zu legislatorischen Entscheidungen weitgehend der Verwaltung. Den in den Vorstadien der Gesetzgebungsvorbereitungen stattfindenden Verhandlungen zwischen Verwaltungsinstanzen kam somit grösste Bedeutung zu.¹¹⁹ Hinzu kommt, dass die politischen Parteien im Gegensatz zu den Spitzenverbänden der Wirtschaft, die sich von Anfang an auf die Zentralverwaltung des Bundes hin organisiert hatten, ihre föderalistischen Strukturen beibehielten. Die Spitzenverbände verfügten bereits um die Jahrhundertwende über bundeseinheitliche Organisationen mit hauptamtlich tätigen Funktionären und über Geldmittel, denen die politischen Parteien nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen hatten. Die Interessenorganisationen waren somit in der Lage, zentralgesteuerte und aufwendige Referendumsenkämpfe zu führen und konnten ihre Vertreter mit gebundenem Mandat in die legislatorischen Vorverhandlungen schicken.¹²⁰ Sie er-

117 NEIDHART, Plebiszit, S. 139; KRIESI, Entscheidungsstrukturen, S. 575.

118 Ebd., S. 141.

119 KRIESI, Entscheidungsstrukturen, S. 577.

120 NEIDHART, S. 141.

wiesen sich deshalb den politischen Parteien bald an Organisation, Information und gesetzepolitischem Sachverstand überlegen.

c) Kompromisslösungen und Abwertung des Parlamentes

aa) Vorparlamentarische Expertenkommissionen

Die ursprüngliche Funktion der vorparlamentarischen Expertenkommission wandelte sich im Laufe der Zeit von einer Instanz der sachverständigen Entscheidungsvorbereitung in einen Ort des Aushandelns gegensätzlicher Interessen und der Absprache von Kompromissen.¹²¹ Dem Bundesrat fiel dabei die Rolle eines Vermittlers referendumsfähiger Kompromisse zu und sein Entscheidungsanteil stieg im gleichen Masse, wie sich die legislatorischen Funktionen des Parlamentes zur bloss formalrechtlichen Beschlussfassung reduzierten.¹²²

Umstrittene Gesetzesentwürfe können solange nicht einer endgültigen Verwirklichung zugeführt werden, als sie Verhandlungsobjekte einer Expertenkommission blieben, die plebiszitären Vetochancen abgebaut und die Grundrisse einer Verständigung sichtbar geworden sind. So ist es üblich, dass sich aus Expertenkommissionen heraus wiederum Unterausschüsse bilden und sich das Beratungsverfahren der Mehrfachlesung eingebürgert hat.¹²³

bb) Verfahren der Anhörung

Eine analoge Entwicklung wie diejenige der ausserparlamentarischen Expertenkommission machte das Verfahren der Anhörung organisierter Interessen durch. Im Laufe der Zeit institutionalisierte sich die regelmässige Anhörung der Interessengruppen und wurde zu einer autonomen Phase der gesetzgeberischen Entscheidungsvorbereitung. Das Verfahren der Anhörung diente zunächst Informa-

121 NEIDHART, Plebiszit, S. 149.

122 KRIESI, Entscheidungsstrukturen, S. 576.

123 NEIDHART, Plebiszit, S. 149.

tionszwecken. Doch es änderte seine Funktion auf ähnliche Weise wie die Expertenkommission. Den gesetzsvorbereitenden Instanzen kam es nicht nur auf die Beschaffung von Informationen an, sondern sie wollten auf dem Weg der Anhörung zugleich über die Referendumschancen ihres Vorhabens Gewissheit erhalten.¹²⁴ Das bedeutete aber, dass in einem solchen Vernehmlassungsverfahren nicht nur offene informatorische Fragen gestellt werden konnten, sondern dass das zuständige Departement den angehörten Gruppen Aufschluss über sein gesetzspolitisches Konzept erteilen musste.¹²⁵ Als Folge davon verschob sich das Verfahren der Anhörung in eine spätere Phase der Entscheidungsvorbereitung.¹²⁶

cc) Einengung der gesetzgeberischen Macht des Parlamentes

Auch wenn das Parlament Gesetzesvorlagen nicht selber ausarbeitet und wichtige Entscheide auf einzelnen Gebieten vorher oder ausserhalb getroffen werden, so bleibt der Bundesversammlung immerhin das Recht, Vorlagen frei abzuändern. Es ergeben sich jedoch Schwierigkeiten für die Legislative, die in Verbandskompromissen und Vorlagen eingegangenen Entscheide abzuändern. Durch die sogenannte "Scherbenhaufendrohung" kann das Parlament massiv eingeschüchtert werden. An den durch mühselige Arbeit zustandegekommenen Kompromissen darf nicht mehr gerüttelt werden. Es können höchstens nebensächliche Korrekturen angebracht werden, auf keinen Fall aber substanzielle Änderungen. Dem Rat bleibt oft nur die Wahl zwischen Pauschalannahme und Scheitern der Revision. Grössere parlamentarische Modifikationen am Entwurf werden somit erschwert oder gar verunmöglicht, was zur Abwertung des Parlamentes beiträgt. Die "Scherbenhaufendrohung" wird ferner durch das Referendum verstärkt.¹²⁷

124 NEIDHART, Plebiszit, S. 154.

125 Ebd..

126 Ebd., S. 155.

127 KOCHER, Verbandseinfluss, S. 254.

dd) Zunehmende Heimlichkeit und Undurchsichtigkeit der Gesetzgebungsvorbereitung

Die Vorverlagerung wichtiger Entscheide vom Plenum auf Kommissionen und damit auf die Verwaltung und die Verbände bedeutet eine zunehmende Heimlichkeit und Undurchsichtigkeit der Gesetzgebungsvorbereitung. Anstatt in der von der Verfassung vorgeschriebenen Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen vollzieht sich die vorbereitende Phase in der Diskretion und Intimität der Gremien.¹²⁸

ee) Delegation zur Regelung strittiger Punkte auf Verordnungsstufe

Kompromisszwang, referendumstechnische Überlegungen sowie die oft sehr hohe Komplexität der Materie zwingen den Gesetzgeber, zentrale Punkte aus dem Gesetz auszuklammern, grosszügige Ausweichklauseln einzufügen, im Belanglosen sehr detailliert und im Wichtigen sehr vage zu formulieren. Strittige Punkte müssen dagegen auf Verordnungsstufe delegiert werden oder allenfalls im Namen des Föderalismus zur konkreten Ausgestaltung den Kantonen überlassen werden.¹²⁹ Es ist somit häufig sehr schwierig, die Auswirkungen von Vorlagen beurteilen zu können. Der Wähler ist deshalb der Informationsflut ausgesetzt.

4. Ergebnis: Erschwerte Veränderbarkeit der politischen Ordnung

In der modernen Industriegesellschaft und im Wohlfahrtsstaat werden wachsende Anforderungen an den Staat gestellt. Je komplexer die Verhältnisse sind, desto länger und komplizierter werden staatliche Entscheidungsprozesse. Diese Tendenz wird durch die Institution des fakultativen Referendums verstärkt, weil möglichst alle referendumsfähigen Gruppen in den Entscheidungsprozess einbe-

128 KOCHER, Verbandseinfluss, S. 256.

129 GERMANN, Innovation, S. 148.

zogen und beschwichtigt werden müssen. Die durch schwerfällige und langwierige Verhandlungsprozesse erarbeiteten Kompromisse enthalten in zahlreichen Fällen nur noch gesetzgeberische Minimalreformen. Erscheinen die Chancen für einen Kompromiss als ungenügend, so wird ein Problem gar nicht aufgegriffen oder ein Verfahren wird sistiert. Nur unter extremen Bedürfnisdruck werden Vorlagen "reif".¹³⁰ Sehr oft kommen gesetzliche Regelungen mit einer manchmal mehrere Jahre dauernden Verzögerung zustande. Hierzu liefert die schweizerische Sozialgesetzgebung ein eindruckliches Beispiel.

Grundlegende Veränderungen und echte Reformen kamen hauptsächlich während des Ersten und Zweiten Weltkrieges zustande, als nämlich der Souverän jahrelang durch Notrecht ausgeschaltet war. Ueber die Hälfte der Bundesbeschlüsse der Nachkriegszeit beruht auf einem Verfassungsartikel, Art. 89bis BV, der für Notzeiten konzipiert ist:¹³¹ Die Lösung wichtiger Probleme wurde herausgeschoben und dann zum undemokratischen Verfahren der dringlichen Bundesbeschlüsse Zuflucht genommen, wenn die Lage dem Bundesrat unerträglich erschien. Sachzwänge bestimmten dabei das politische Handeln. Eine weitsichtige und auf längere Zeit konzipierte Politik ist unter diesen Umständen erschwert.¹³²

5. Folgen für die Ratifikation internationaler Arbeitsübereinkommen

a) Verfahrenstechnische Schwierigkeiten bei der Anpassung der Gesetzgebung an internationale Normen

Häufig setzt die innerstaatliche Verwirklichung der Bestimmungen internationaler Arbeitsübereinkommen den Erlass von Ausführungs- oder Strafbestimmungen voraus, die auf dem Weg der Gesetzgebung erlassen werden müssen. Ist

130 GERMANN, Innovation, S. 150; KRIESI, Entscheidungsstrukturen, S. 674.

131 Näher hierzu Müller, Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts nach Art. 89bis BV.

132 KRIESI, Entscheidungsstrukturen, S. 675 f.

für die innerstaatliche Verwirklichung eines Uebereinkommens der Erlass eines Bundesgesetzes notwendig, so muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass das Referendum ergriffen wird. Im Falle einer vorzeitigen Ratifikation von nicht unmittelbar anwendbaren Uebereinkommen liefe die Schweiz die Gefahr, eingegangene internationale Verpflichtungen nicht erfüllen zu können.

Besteht keine Uebereinstimmung zwischen den internationalen Normen und der geltenden Gesetzgebung, so würde eine Ratifikation voraussetzen, dass die erforderlichen Wege und Mittel gefunden werden, um die Gesetzgebung den internationalen Vorschriften anzupassen. An der Bereitschaft, die zur Anpassung der Gesetzgebung notwendigen Massnahmen zu treffen, fehlt es indessen weitgehend. Dies ist bedauerlich, liegt doch die Bedeutung der internationalen Uebereinkommen und Empfehlungen u.a. darin, dass sie die Mitgliedstaaten anspornen sollen, ihre Gesetzgebung unablässig den Anforderungen der Zeit anzupassen.¹³³ Andererseits ist es in der Tat aufgrund der dargelegten Verhältnisse oft nicht einfach, den Gesetzgebungsapparat in Bewegung zu setzen, um die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen.

b) Schwierigkeiten, das Niveau der internationalen Normen zu erreichen

Neben diesen verfahrenstechnischen Innovationsschwierigkeiten bestehen aber auch in materieller Hinsicht Schwierigkeiten, dem Niveau der internationalen Normen gerecht zu werden. Ein Kompromiss enthält in zahlreichen Fällen nur Minimalreformen, so dass kurz nach dem Abschluss einer Gesetzesrevision eine neue fällig wäre.¹³⁴

So wurde bei der Schaffung des Arbeitsgesetzes in der Bundesversammlung sowie in der wissenschaftlichen Diskussion wiederholt die Forderung erhoben, dass das kommende Arbeitsgesetz so auszugestalten sei, dass die praktisch wichtigen, noch nicht ratifizierten Uebereinkommen möglichst vollständig ratifiziert werden könnten.¹³⁵

133 BERENSTEIN, Uebereinkommen, S. 120.

134 Z.B. das KUVG.

135 HUG, Arbeiterschutz, S. 14; GYSIN, Richtlinien, S. 8.

Die Hoffnung, das neue Arbeitsgesetz werde es ermöglichen, den wichtigsten noch nicht ratifizierten Abkommen beizutreten, wurde indessen nicht erfüllt. Der Bundesrat beschränkte sich in der Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 30.9.1960 auf die Forderung, dass der Geltungsbereich des neuen Arbeitsgesetzes nicht enger sein dürfe, als derjenige der bereits ratifizierten Uebereinkommen. Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 enthielt alsdann keine neuen materiellen Bestimmungen, die es erlaubt hätten, weitere Uebereinkommen der ILO zu ratifizieren.¹³⁶

c) Einige Beispiele

Folgende Beispiele sollen die sich bei der Ratifikation internationaler Uebereinkommen ergebenden Schwierigkeiten unter dem Gesichtspunkt der erschwerten Veränderbarkeit der politischen Ordnung illustrieren:

- Eine Annahme des Uebereinkommens Nr. 12 über die Entschädigung bei Betriebsunfällen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer hätte die Aenderung des KUVG bedingt. Der Bundesrat lehnte die Ratifikation ab mit der Begründung, der Versuch einer solchen Aenderung hätte zurzeit kaum Aussicht auf Erfolg.¹³⁷

- Die Konvention Nr. 13 sieht ein Verbot der Verwendung von Bleiweiss, Bleisulfat oder bleihaltigen Farbstoffen zum Innenanstrich von Gebäuden - immerhin mit einer Reihe von Ausnahmen - vor. Ein Gesetzesentwurf, der die Voraussetzung für den Beitritt zu diesem Uebereinkommen schaffen sollte, wurde mit einiger Verzögerung ausgearbeitet.¹³⁸ Im Vernehmlassungsverfahren wurde der Gesetzesentwurf "uneinheitlich"¹³⁹ aufgenommen. Daraufhin erliess der Bundesrat lediglich eine Verordnung, die den internationalen Uebereinkommen nicht entsprach.¹⁴⁰ Im Jahre 1950 lehnte der Bundesrat den Beitritt ab

136 DAEHLER, Sozialpolitik, S. 187 - 190.

137 BBl. 1923 II 81.

138 BBl. 1941 I 32.

139 BBl. 1950 I 34.

140 BBl. 1950 I 35.

mit der Begründung, diese Frage müsse vertagt werden, bis die Farbentechnik in der Entwicklung giftfreier Anstrichstoffe so weit fortgeschritten sei, dass sie giftfreie Farben zu liefern vermöge, die den Bleiweissfarben an Haltbarkeit annähernd ebenbürtig seien.¹⁴¹ Die Schweiz hat das Übereinkommen bis heute nicht ratifiziert.

- Die schweizerische Gesetzgebung entsprach den Erfordernissen des Übereinkommens Nr. 17 über die Entschädigung bei Betriebsunfällen nicht. In der Schweiz unterstanden nur die Fabriken und Betriebe, in denen die Arbeitnehmer besonderen Unfallgefahren ausgesetzt waren, der Versicherungspflicht.¹⁴² Das Versicherungsobligatorium hätte neu auf Handelsunternehmungen und gewisse kleinere Gewerbebetriebe ausgedehnt werden müssen. Eine Revision der betreffenden Gesetze erachtete der Bundesrat zu jenem Zeitpunkt nicht als notwendig.¹⁴³ Auch dieses Übereinkommen wurde bis heute nicht ratifiziert.

- Die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 24 über die Krankenversicherung der Arbeitnehmer in Gewerbe und Handel sowie der Hausgehilfen hätte ebenfalls eine vollständige Umgestaltung des KUVG bedingt. Hierzu konnte sich der Bundesrat jedoch nicht entschliessen.¹⁴⁴

- Laut Übereinkommen Nr. 30 darf die Arbeitszeit in Handelsbetrieben sowie in Betrieben und Verwaltungen, in denen Büroarbeit überwiegt, 48 Stunden wöchentlich und acht Stunden täglich in der Regel nicht überschreiten. Etliche Ausnahmen und Kompensationsmöglichkeiten werden vorbehalten. Der Bundesrat stellte die Ratifikation dieses Übereinkommens in Aussicht, sobald das fehlende Gesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vorliege und feststehe, dass dieses den im Übereinkommen gestellten Forderungen genüge.¹⁴⁵ Dies sollte aber noch Jahrzehnte dauern. Als schliesslich im Jahre

141 BBl. 1950 I 35 f.

142 Art. 60, 60bis und 60ter KUVG.

143 BBl. 1926 I 810.

144 BBl. 1928 II 1156 - 1158.

145 BBl. 1931 I 457.

1964 das Arbeitsgesetz erlassen wurde, waren die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ratifikation des Übereinkommens immer noch nicht gegeben.

- Auch mit der Stellungnahme zu einer allfälligen Ratifikation des Übereinkommens Nr. 79 über die Nachtarbeit Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten) wurde gewartet, bis über das Schicksal des Arbeitsgesetzes entschieden wurde.¹⁴⁶ Da aber das internationale Übereinkommen weitergeht als das Arbeitsgesetz, konnte das Übereinkommen bis heute nicht ratifiziert werden.

- Gemäss Übereinkommen Nr. 106 haben Arbeitnehmer in Handelsbetrieben, Betrieben und Verwaltungen, in denen Büroarbeit überwiegt, Anspruch auf eine Ruhezeit von mindestens 24 aufeinanderfolgenden Stunden innerhalb einer Woche. In seiner Botschaft führte der Bundesrat aus, dass die Grundsätze des Übereinkommens im wesentlichen mit dem Bundesgesetz über die wöchentliche Ruhezeit vom 26.9.1931 übereinstimme. Das Übereinkommen weiche jedoch "bedauerlicherweise" in einzelnen Bestimmungen von den schweizerischen Vorschriften ab.¹⁴⁷ Der Bundesrat war nicht bereit, eine Gesetzesänderung vorzunehmen, erklärte aber, bei der Regelung der Arbeitszeit im kommenden Arbeitsgesetz auch auf das Übereinkommen der ILO "gebührend Bedacht zu nehmen".¹⁴⁸ Dazu sollte es aber nicht kommen. Die Landesregierung führte aus, die Ratifikation des Abkommens dürfte nicht möglich sein, da zwar die Ruhezeitvorschriften des Entwurfes diesem entsprechen würden, nicht aber die Regelung der vorgesehenen Ausnahmen und die Umschreibung des Geltungsbereiches.¹⁴⁹

- Im Übereinkommen Nr. 119 über den Maschinenschutz wird ein Verbot für Verkauf und Vermietung von Maschinen ohne geeignete Schutzvorrichtungen aufgestellt. Die Notwendigkeit solcher Vorschriften anerkennend erklärte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu diesem Übereinkommen: "Die Unfallgefahr bei der Verwendung von Maschinen kann technisch zweifellos am

146 BBl. 1948 I 164.

147 BBl. 1958 I 534.

148 BBl. 1958 I 535.

149 BBl. 1960 II 932.

zweckmässigsten dadurch bekämpft werden, dass das Inverkehrbringen ungeschützter Maschinen verhindert wird."¹⁵⁰ Obwohl die verfassungsmässige Grundlage gegeben war,¹⁵¹ entschloss sich die Landesregierung nicht, ein dem Uebereinkommen Nr. 119 genügendes Maschinenschutzgesetz zu erlassen. Die Ratifikation des Uebereinkommens wurde alsdann abgelehnt mit der Begründung: "Solange aber ein solches Gesetz nicht erlassen wird, kann die Ratifikation des Uebereinkommens Nr. 119 nicht in Betracht kommen."¹⁵²

6. Zusammenfassung und Ausblick

Die direkt-demokratischen Institutionen - besonders das Referendum - weisen erneuerungshemmende Momente auf, welche die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des politischen Systems gefährden. So werden im Schlussbericht der Kommission Wahlen insbesondere folgende drei nachteilige Aspekte der demokratischen Einrichtungen erwähnt:

"a) die Zufälligkeit von Abstimmungsergebnissen, weil der Bürger nicht, ungenügend oder falsch informiert ist;

b) die Schwierigkeiten, eine repräsentative Mehrheit zu veranlassen, am Entscheid aktiv teilzunehmen;

c) die durch die demokratischen Einrichtungen bedingte, zu grosse Kompromissbereitschaft bei der Gesetzgebung."¹⁵³

Diese Funktionsmängel des schweizerischen Regierungssystems lassen eine Reform der direkt-demokratischen Institutionen als dringend notwendig erscheinen. Die Lösung dieser Probleme wäre jedoch nicht in einem Abbau der

150 BBl. 1964 I 70.

151 Art. 31bis, 34bis, 34ter und 69bis BV.

152 BBl. 1964 I 71.

153 Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 215.

direkt-demokratischen Institutionen zu suchen. So vermag auch der Uebergang des schweizerischen Regierungssystems zu einem "bipolaren Modell von Regierung und Opposition", wie dies in einer Studie von Raimund E. Germann vorgeschlagen wird,¹⁵⁴ nicht zu überzeugen. Das Beispiel anderer europäischer Staaten, insbesondere England, zeigt, dass auch in parlamentarisch regierten Staaten die Gefahr der politischen Erstarrung vorhanden ist. Ferner erscheint die Schweiz, wie im Bericht über eine Totalrevision der BV festgehalten wird, "als zu pluralistisch gegliedert, als dass ein wirklicher, sinnvoller Wechsel im Wettbewerb zwischen zwei Parteien oder Parteigruppierungen in absehbarer Zeit zustandekommen könnte, ohne dass zahlreiche Minderheiten dauernd demokratie- und gleichgewichtsgefährdend überspielt würden".¹⁵⁵ Vielmehr ist - wie Richard Bäumlin ausführt - den negativen Auswirkungen mit einer Stärkung der Wirksamkeit der Volksrechte zu begegnen. Sie sollten nicht gegen Regierung und Parlament eingesetzt werden und in ihrer Beziehung zu den anderen Faktoren der politischen Willensentscheidung in einer Beziehung gegenseitiger Hemmung und Blockierung stehen, sondern mit diesen zusammenwirken und sich gegenseitig fördern.¹⁵⁶

Die negativen Auswirkungen der direkt-demokratischen Institutionen sind abzubauen. Die indirekte Wirkung beim Referendum durch die Referendumsdrohung könnte durch ein Vorausreferendum vermindert werden. Dem Volk wären schon im Stadium der Gesetzesvorbereitung grundsätzliche Alternativen zum Entscheid vorzulegen. Damit würde der Bürger nicht erst dann zur Mitwirkung herangezogen, wenn von einer solchen nur noch der Form nach die Rede sein kann, zumal die Annahme eines mangelhaften behördlichen Erlasses oft das kleinere Uebel darstellt.¹⁵⁷ Umstrittene, wichtige Einzelfragen könnten gesondert der Volksabstimmung unterbreitet werden, um dem Problem der Vetokolitionen, in welchen sich verschiedene, oft sogar gegensätzlich motivierte gegnerische Minderheiten zusammentun, zu begegnen.¹⁵⁸

154 GERMANN, Innovation, S. 143 ff.

155 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 132 f.

156 BAEUMLIN, Demokratie, S. 92.

157 Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 222.

158 BAEUMLIN, Demokratie, S. 93.

Ferner sollten dem Volk nur wesentliche Fragen und in einem sinnvollen Zeitpunkt zum Entscheid vorgelegt werden. Auf Abstimmungen über unbestrittene Vorlagen wäre zu verzichten.

Ein weiteres dringliches Problem ist die vermehrte Transparenz des Gesetzesvorbereitungsverfahrens, so dass die legislative Tätigkeit auch in diesem Stadium der Kontrolle durch die Öffentlichkeit untersteht. Die frühzeitige Veröffentlichung der Entwürfe und Stellungnahmen der interessierten Kreise erlauben dem Bürger zudem, die Argumente abzuwägen und sich an der Diskussion zu beteiligen.¹⁵⁹ Auch sollten Information und Orientierung des Bürgers sowie seine staatsbürgerliche Ausbildung verbessert werden.¹⁶⁰ Bei mangelndem Sachwissen der Stimmbürger erhalten sachfremde, emotionale Gründe in Sachabstimmungen zuviel Gewicht. Es besteht somit die Gefahr, dass diese Gründe von finanzkräftigen Interessengruppen missbraucht werden. Wie im Schlussbericht der Kommission Wahlen festgehalten wird, ist ein Staat, der verfassungsmässig Sachabstimmungen vorsieht, auf möglichst viele informierte und selbständig denkende Bürger angewiesen, welche Informationen einigermaßen kritisch auswerten können.¹⁶¹ Der heute oft beklagten Ueberforderung des Bürgers durch verschiedene Abstimmungsvorlagen ist mit Reformen auf verschiedenen Ebenen, insbesondere auch durch demokratische Partizipation in anderen gesellschaftlichen Bereichen zu begegnen. Wenn es dem Bürger nämlich nicht möglich ist, die ihn unmittelbar betreffenden wirtschaftlich bedingten Umstände demokratisch mitzugestalten, wie dies beim heute geltenden Wirtschaftsverfassungsrecht weitgehend der Fall ist, so hat der Bürger den Eindruck, der Verlauf der Dinge in Lebensbereichen, die ihn unmittelbar betreffen, sei der Politik entzogen, weshalb ihm der persönliche Ertrag der Beteiligung als gering erscheint.¹⁶²

Um die kritische Teilnahme des einzelnen an seiner gesellschaftlichen Umwelt zu fördern, bedarf es bewusstseinsbildender Prozesse, in denen insbesondere

159 Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 215.

160 Ebd.

161 Ebd., S. 216.

162 BAEUMLIN, Demokratie, S. 91.

Medien, politische Parteien, Gewerkschaften und Schule eine wichtige Rolle spielen.¹⁶³

§ 9 Nicht-konforme Eingriffe in die schweizerische Wirtschaftsordnung

I. Handels- und Gewerbefreiheit

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Sozialpolitik ist eng mit der Wirtschaftspolitik verbunden. Die meisten wirtschaftlichen Massnahmen haben Auswirkungen auf sozialpolitischer Ebene, gute oder schlechte. Umgekehrt erzeugen sozialpolitische Massnahmen wirtschaftliche Folgen. Durch Sozialpolitik werden die gegebenen sozialen Verhältnisse beeinflusst und Korrekturen am Ablauf des konkreten wirtschaftlichen Geschehens vorgenommen.¹

Der schweizerische Bundesstaat, so wie er sich entwickelt hat, hat an die Spitze seiner Wirtschaftsordnung die sogenannte Handels- und Gewerbefreiheit (HGF) gestellt.² Die Bedeutung der HGF liegt in der Freiheit eines jeden, eine privatwirtschaftliche Tätigkeit frei zu wählen und auszuüben. Sie ist dazu bestimmt, die Bürger, d.h. vor allem die Selbständigerwerbenden, vor allfälligen Uebergriffen des Staates zu schützen.³

163 BAEUMLIN, Demokratie, S. 120.

1 SCHWEINGRUBER, Sozialgesetzgebung, S. 33.

2 Art. 31 Abs. 1 BV.

3 Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 331.

Die Sozialpolitik ist durch die HGF eingeschränkt. Aber auch die HGF kann nach verschiedenen Seiten begrenzt werden. Vor allem sogenannte polizeiliche Einschränkungen sind zulässig. Weite Bereiche der Sozialgesetzgebung sind vor der Bundesverfassung gewissermassen als Polizeigesetzgebung haltbar.⁴ Der Polizeibegriff hat allerdings in den letzten Jahrzehnten eine Wandlung durchgemacht und wurde bis zur Unhaltbarkeit strapaziert, um dem öffentlichen Interesse den Weg zu ebnen.⁵ Sozialpolitische Massnahmen wurden, da dem Bund eine entsprechende Kompetenz fehlte, auf polizeiliche Gründe gestützt.

2. Die HGF nach geltendem Recht

Die in Art. 31 Abs. 1 BV verankerte HGF umfasst laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung folgende vier Garantien:

- Die HGF garantiert das wirtschaftliche System der freien Konkurrenz
- sie enthält ein Gleichbehandlungsgebot der Gewerbetreibenden;
- sie soll die Freizügigkeit der Erwerbstätigen und des Gewerbes gewährleisten;
- aufgrund der HGF soll der Zugang und die Ausübung jeder Handels- und Gewerbetätigkeit frei sein.⁶

Eine derart weitgehende Gewährleistung der Freiheit der privaten wirtschaftlichen Betätigung wird sonst - abgesehen vom Fürstentum Liechtenstein - in keinem anderen Land in der Verfassung festgehalten.⁷ Das Bonner Grundgesetz garantiert nebst der Berufswahlfreiheit auch die wirtschaftliche Entfaltungs-

4 SCHWEINGRUBER, Sozialgesetzgebung, S. 83.

5 Ebd.,

6 Näher hierzu Saladin, Grundrechte, S. 216 ff.

7 Bericht zu einer Totalrevision der BV, S. 71.

freiheit.⁸ Diese Freiheit gilt aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in den Grenzen der Gesetzgebung, die allerdings verfassungskonform sein muss.⁹

Auch wenn die HGF sehr umfassend ist, so sind ihr dennoch Schranken gesetzt:

a) Sie kann gestützt auf Art. 31 Abs. 2 BV durch sogenannte wirtschaftspolizeiliche Massnahmen des Bundes oder der Kantone eingeschränkt werden. Damit solche Eingriffe zulässig sind, müssen sie für den Schutz der öffentlichen Ordnung, der Moral, der Gesundheit und des guten Glaubens notwendig sein. Auch haben sie im Verhältnis zu ihrer Zielsetzung angemessen zu bleiben und diese Zielsetzung darf nicht in einer wirtschaftspolitischen Massnahme bestehen.¹⁰ Als Beispiele sind die Bankengesetzgebung, die Versicherungsaufsicht, die Lebensmittel- und Fremdenpolizei sowie Fähigkeitsausweise für wissenschaftliche Berufsarten zu nennen.

b) Seit einiger Zeit sind nicht nur polizeiliche Massnahmen im engeren Sinne zulässig, sondern auch soziale und sozialpolitische Vorschriften der Kantone, sofern sich die Zielsetzung der Eingriffe im Rahmen des freien Wettbewerbs bewegt. Anlass zu dieser neuen Interpretation von Art. 31 Abs. 2 BV gab die Frage, ob eine kantonale Ladenschlussbestimmung auf Personen Anwendung finden dürfe, die dem Arbeitsgesetz nicht unterstellt sind.¹¹

c) Durch öffentliche Monopole, die im allgemeinen Interesse oder aus fiskalischen Gründen mit ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Grundlage bestehen, wird der HGF ebenfalls eine Grenze gesetzt. Solche sind zum Beispiel Post, Telefon, Telegraph, Radio und Fernsehen,¹² Alkoholverkauf,¹³ Münz- und Banknotenregal¹⁴ usw. sowie als mittelbar rechtliche Monopole verschiedene Sozial-

8 Art. 2 Abs. 1 GG.

9 SALADIN, Grundrechte, S. 403.

10 Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 332.

11 BGE 97 I 499; 98 Ia 400.

12 Art. 36 BV.

13 Art. 32bis BV.

14 Art. 38 und 39 BV.

versicherungen;¹⁵ ferner kantonale und kommunale Monopole wie etwa das Feuerversicherungsmonopol, Jagd und Fischerei¹⁶.

d) Eine weitere Einschränkung erfährt die HGF durch die Kartellgesetzgebung gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen.¹⁷

e) Unter bestimmten Voraussetzungen sind auch wirtschaftspolitische Massnahmen zulässig. Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, darf der Bund "nötigenfalls in Abweichung von der HGF" Vorschriften zur Erhaltung der Landwirtschaft,¹⁸ zur Erhaltung anderer in ihrer Existenz gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe,¹⁹ zum Schutz bedrohter Landesteile²⁹ und über vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten²¹ erlassen.

Der Bund ist ferner befugt, durch Förderungsmassnahmen auf den Gang der Wirtschaft Einfluss zu nehmen.²²

f) 1978 wurde ein neuer Konjunkturartikel 31quinquies in die Bundesverfassung aufgenommen, nachdem dessen Revision im Jahre 1975 am Ständemehr gescheitert war. Nach dieser Bestimmung trifft der Bund Vorkehren für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. Zu diesem Zweck kann der Bund, nötigenfalls in Abweichung von der HGF, Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft treffen; er kann die Unternehmungen zur Bildung von steuergünstigen Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten.

15 Art. 34bis, 34quater und 34quinquies BV.

16 Art. 31 Abs. 2 BV.

17 Art. 31bis Abs. 3 lit. d BV.

18 Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV.

19 Art. 31bis Abs. 3 lit. a BV.

20 Art. 31bis Abs. 3 lit. c BV.

21 Art. 31bis Abs. 3 lit. e BV.

22 Art. 31bis Abs. 2 und 3 BV.

3. Wandlungen des Begriffs und des Wirkungsbereichs der HGF

a) Veränderung des makroökonomischen Umfelds

Wie erwähnt, steht die HGF nach geltendem schweizerischem Recht im Mittelpunkt der Wirtschaftsverfassung. Nach der altliberalen Konzeption, welche der HGF zugrunde liegt, sollten das Wettbewerbsprinzip und das Gesetz von Angebot und Nachfrage das Gemeinwohl automatisch herbeiführen, weshalb staatliche Wohlfahrt unnötig oder unerwünscht war.²³ Wie diese altliberalen Theorien versagt haben und welche verheerende Folgen sie für die Arbeiterschaft in der frühindustriellen Zeit hatten, braucht hier nicht näher ausgeführt zu werden.²⁴ Einschränkungen der HGF erwiesen sich als unumgänglich. Wirtschafts- und mit ihnen sozialpolitische Massnahmen werden als Abweichungen von der HGF verstanden und in der Regel nur als punktuelle Interventionen zugelassen.

Der Staat nimmt heute im Bereich der Wirtschaft wichtige Aufgaben wahr und trägt eine weitreichende Verantwortung für die wirtschaftliche Prosperität.²⁵ So wird er denn auch immer wieder von zahlreichen Wirtschaftssektoren zu Hilfe gerufen. In weiten Gebieten der Wirtschaft ist die HGF heute verbannt²⁶ bzw. eingeschränkt²⁷

Aber auch die zunehmende Konzentration der Produktionsmittel hat einen Bedeutungswandel der HGF bewirkt: Die internationale Verflechtung der Wirtschaft, aus welcher verstärkter Konkurrenzdruck und wachsende wirtschaftliche Abhängigkeit vom Ausland folgen, sowie die schnelle und kostspielige technologische Entwicklung veranlassen immer mehr zu einer Rationalisierung der Produktion, zur Expansion, zur Zusammenarbeit und zur Fusion von Unternehmungen.²⁸ Eigeninitiative, Selbständigkeit, Risikobereitschaft und Eigen-

23 GYGI, Wirtschaftsverfassung, S. 63.

24 Vorn, S. 19 f.

25 SALADIN, Grundrechte, S. 406.

26 Z.B. Landwirtschaft, Bahntransportwesen.

27 SALADIN, Grundrechte, S. 406.

28 Ebd., S. 408.

verantwortung des einzelnen, die ursprünglichen Grundgedanken der freien Marktwirtschaft, haben unter diesen veränderten Voraussetzungen an Bedeutung verloren.²⁹ Der Anteil der selbständigen Gewerbetreibenden und Unternehmer an der gesamten, im Wirtschaftsprozess stehenden Bevölkerung nimmt ab. In diesem gewandelten makroökonomischen Umfeld ist die HGF aber weder auf die grosse Zahl der Arbeitnehmer noch auf die Grossunternehmungen zugeschnitten.

b) Berücksichtigung der Wandlungen in der Verfassungsgesetzgebung

In den letzten Jahrzehnten haben Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis den geschilderten Wandlungen Rechnung getragen, indem immer weitergehende Ausnahmen von der HGF zugelassen und dem Bund eine ausgedehnte soziale Verantwortung übertragen wurde. Hingegen fand keine strukturelle und funktionelle Aenderung der HGF statt, so dass staatliche Interventionen weiterhin als Ausnahmen zur HGF konzipiert sind.

4. Kritische Beurteilung der geltenden Wirtschaftsordnung

a) Die HGF als Mythos

Im Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung wird die Kritik an den geltenden Bestimmungen wie folgt formuliert:

"Die HGF wird heute nach wie vor in gewissen Kreisen in einer Weise überbewertet, die geradezu wirklichkeitsfremd ist, und die weder der von den Bundesbehörden in den letzten Jahrzehnten verfolgten Wirtschaftspolitik entspricht, noch den Erkenntnissen der neuen Staats- und Wirtschaftslehre, noch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Es geht heute nicht mehr an, die HGF als allgemeingültigen Leitsatz unserer gesamten Wirtschaftsordnung anzusehen, dem Vorrang gegenüber den anderen Verfassungsbestimmungen im Bereiche der Wirtschaftsordnung zukomme, und der eine allgemeine Entscheidung gegen jedwede staatliche Wirtschaftspolitik oder -intervention überhaupt bedeute. Vielmehr sind die

29 SALADIN, Grundrechte, S. 408.

Bundesbehörden im Laufe der letzten zwanzig Jahre ständig in Richtung auf eine bewusste Gesamtwirtschaftspolitik fortgeschritten.

In Ablösung des früheren punktuellen Staatsinterventionismus bekennt sich der Bund mehr und mehr zu einer Verpflichtung für eine bewusste Lenkung in Richtung auf eine marktorientierte und sozialverpflichtete Wirtschaftsordnung." ³⁰

Und die Arbeitsgruppe Wahlen hielt in ihrem Schlussbericht fest, das Verhältnis der HGF zu den wirtschaftspolitischen Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes müsse entdogmatisiert und entideologisiert werden und es müssten Selbsttäuschungen beseitigt werden. ³¹

Die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft werden heute als Antagonismus verstanden. Die Befugnis des Bundes, auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik tätig zu werden, wird nach dem Gesichtspunkt der damit verbundenen Einschränkungen der HGF beurteilt. ³² Staatliche Interventionen sind als Ausnahmen von der HGF konzipiert, welche als voneinander unabhängig betrachtet werden. Sie werden als Krisen-, Kriegswirtschaft-, Not- oder Sonderrecht sowie als Abirrung von der ordentlichen Wirtschaftsverfassung angesehen. ³³ Diese bestehenden, altüberlieferten Strukturen werden von gewissen Kreisen ängstlich verteidigt.

In der heutigen Zeit sollte aber erkannt werden, dass wirtschaftspolitische Aufgaben miteinander in einem Zusammenhang stehen. Dem Bund sollte die Befugnis zur Führung einer wirklichen Wirtschaftspolitik zugestanden werden.

b) Notwendigkeit einer Gesamtwirtschaftspolitik des Bundes

Der Bund hat in der heutigen Zeit auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik umfassende Aufgaben zu erfüllen. Wie bei jeder anderen staatlichen Tätigkeit, bedarf es auch im Bereich der Wirtschaftspolitik - im Gegensatz zum punk-

³⁰ Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 73 f.

³¹ Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 156.

³² Ebd., S. 337.

³³ GYGI, Wirtschaftsverfassung, S. 64.

tuellen Interventionismus - der Planung. Die staatlichen Bestimmungen und Massnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik müssen eine sachgerechte und zweckmässige Aufgabenerfüllung ermöglichen. Dies setzt voraus, dass sie nicht ausschliesslich an Partikularinteressen wie zum Beispiel der Erwerbsfreiheit des einzelnen orientiert werden, sondern den Interessen der Gemeinschaft - zum Beispiel dem Umweltschutz - gebührend Rechnung getragen wird. Dies schliesst nicht aus, dass die Wirtschaftsfreiheit in einem genau umrissenen rechtlichen Rahmen, der ihr Beschränkungen auferlegt, ein wesentlicher Grundsatz der Verfassung bleiben könnte.³⁴ Um dem Gebot einer sachgerechten, zweckmässigen Wirtschaftspolitik nachzukommen, muss ein genügender Spielraum für staatliches Handeln geschaffen werden, denn kommende Entwicklungen und Anforderungen an Staat und Wirtschaft sind angesichts der internationalen Verflechtung nur begrenzt voraussehbar.³⁵

Ferner wird eine Wirtschaftspolitik auch der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass der Anteil der Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der ins Wirtschaftsleben eingegliederten Personen ansteigt und denjenigen der Selbständigerwerbenden bei weitem übertrifft. Die Anliegen der Arbeitnehmer sind daher zu berücksichtigen. Demgegenüber beschränkt sich die HGF vor allem auf die selbständige Erwerbstätigkeit und der Arbeitnehmer kann daraus rechtlich kaum etwas für sich ableiten. Auch aus diesem Grund lässt sich der Vorrang der HGF gegenüber den übrigen Grundrechten und eine Wirtschaftspolitik, die sich allein nach der HGF richtet, nicht rechtfertigen.

5. Die HGF als Hindernis für die Ratifikation von Uebereinkommen der ILO

Aus den vorhergehenden Betrachtungen geht hervor, dass sozialpolitische Bestimmungen und Massnahmen weitgehend als Ausnahmen von der HGF konzipiert sind. Da aber der Begriff der Ausnahmen sehr umfassend interpretiert

34 Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 342.

35 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 76.

wird, scheitert eine notwendige, im öffentlichen Interesse stehende Massnahme des Staates nicht nur deshalb, weil sie mit der HGF in Widerspruch steht. Wohl erschwert - wie Peter Saladin feststellt - "eine Verklärung der HGF, die bis zur Tabuisierung reicht", dass zahlreiche Bürger "ein nüchternes Verhältnis zu den ökonomischen Aufgaben und Wirkungsmöglichkeiten des Staates" finden,³⁶ so dass Revisionen, die eine weitere Einschränkung der HGF bringen sollen, hart umstritten sind.

Zulässig sind aber grundsätzlich nur wirtschafts- oder gewerbepolizeiliche, soziale und sozialpolitische Massnahmen, während wirtschaftspolitische Staatstätigkeiten, die nicht ein blosses Fördern zum Inhalt haben und für die keine ausdrückliche verfassungsmässige Grundlage besteht, gegen die HGF verstossen.³⁷

In jüngster Vergangenheit zeigte sich das Ungenügen der schweizerischen Wirtschaftsordnung vor allem auf den Gebieten der Geld- und Kreditpolitik sowie der Konjunktur- und Stabilitätspolitik, wo dem Bund die ordentlichen Verfassungsgrundlagen bis im Jahre 1978, als - in einem zweiten Anlauf - die Revision des Konjunkturartikels 31quinquies der Bundesverfassung von Volk und Ständen angenommen wurde, fehlten. Als Folge davon nahm der Bund mehrmals Zuflucht zum ausserordentlichen und undemokratischen Dringlichkeitsverfahren gemäss Artr. 89bis Abs. 3 BV.³⁸ Zu dieser bedauerlichen Entwicklung hält die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung fest:

"Die Kommission Wahlen hält diese Entwicklung für staatspolitisch höchst bedenklich und weder für einen ruhigen Gang der Privatwirtschaft noch für eine effiziente und sparsame Verwaltung noch für eine vorausschauende Staatslenkung durch Parlament und Regierung förderlich. Will man nicht zum Dringlichkeitsrecht greifen, so hat man zuerst die Verfassung zu ändern und danach die notwendige Gesetzgebung zu erlassen. Als Folge dieses beschwerlichen und langwierigen Entscheidungsverfahrens ist die Gefahr reell, dass die Vorschläge zu staatlichen Massnahmen regelmässig zu spät in Kraft treten. Dies unterspült die Glaubwürdigkeit der demokratischen

36 SALADIN, Grundrechte, S. 405 f.

37 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 57.

38 Näher zur Geschichte der Konjunkturartikel Aubert, Schweiz, S. 11-30.

Behörden und vergrössert das Malaise und die Verdrossenheit vieler Bürger gegenüber dem Staat aus Gründen, für die der Staat letzten Endes nicht verantwortlich ist."³⁹

Durch die HGF bedingte Schwierigkeiten stellten sich bei der Ratifikation folgender Uebereinkommen:

- Das Uebereinkommen Nr. 20 sieht ein Nachtbackverbot vor. Dies entsprach einer alten Forderung der Gewerkschaften. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der Schweizerische Gewerbeverband und der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen sprachen sich gegen eine Ratifikation aus mit der Begründung, das Uebereinkommen sei derart einschränkend, dass es sich mit dem Grundsatz der HGF nicht vertragen lasse.⁴⁰ Dieser Einwand trifft aber nicht zu; eine polizeiliche Einschränkung zum Schutze der Gesundheit muss in diesem Fall als durchaus zulässig betrachtet werden.

- Uebereinkommen Nr. 95 über den Lohnschutz wird das "Trucksystem" untersagt. Barlöhne dürfen nur in gesetzlicher Währung ausbezahlt werden. Die wichtigsten Forderungen dieses Uebereinkommens waren im Fabrikgesetz⁴¹ erfüllt. Für den grössten Teil der Arbeitnehmer, auf welchen das Fabrikgesetz keine Anwendung fand, bestanden jedoch keine gesetzlichen Bestimmungen. Der Bundesrat erklärte, er werde prüfen, wie weit die Grundsätze dieses Abkommens ins neue Arbeitsgesetz aufgenommen werden können. Es sei aber kaum anzunehmen, dass sich eine vollständige Uebereinstimmung herstellen lasse. Die im Uebereinkommen vorgesehenen Kontrollen und Interventionen der Behörden würden mit unserer freiheitlichen Auffassung des Verhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht recht in Einklang stehen.⁴² Ins Arbeitsgesetz von 1964 wurden keine Lohnschutzbestimmungen mehr aufgenommen.⁴³

39 Bericht über eine Totalrevision der BV, 58.

40 BBl. 1927 I 630 ff.

41 Art. 25 Abs. 1 Fabrikgesetz.

42 BBl. 1950 II 858.

43 DAEHLER, Sozialpolitik, S. 113 f.; die Lohnsicherung ist heute im Arbeitsvertragsrecht, Art. 323b OR, geregelt.

Auch dieses Uebereinkommen dürfte nicht mit unserer Wirtschaftsordnung in Widerspruch stehen. Die vom Bundesrat angeführten Schwierigkeiten waren wohl eher auf den Widerstand der Arbeitgeber-Organisationen zurückzuführen.

- Auch das Uebereinkommen Nr. 96 über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung wurde von den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und weiteren Arbeitgeberverbänden abgelehnt, weil sie eine Einschränkung der HGF und eine zusätzliche Belastung von Staat und Wirtschaft befürchteten. Aber auch dieses Uebereinkommen wäre durchaus mit der geltenden Wirtschaftsordnung vereinbar gewesen und hätte lediglich den Erlass entsprechender Gesetzesvorschriften bedingt.

- Das Uebereinkommen Nr. 99 befasst sich mit Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen in der Landwirtschaft. In seiner Stellungnahme zu diesem Uebereinkommen erklärte der Bundesrat, er sei stets der Meinung gewesen, dass Lohnfestsetzungen mit unserer Wirtschaftsordnung nicht zu vereinbaren seien.⁴⁴ Hierzu ist aber zu bemerken, dass der Bund die Festsetzung von Mindestlöhnen gestützt auf das Heimarbeitsgesetz vom 12.12.1940 zulässt.

- Im Uebereinkommen Nr. 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen präzisiert der Bundesrat sodann, dass die Festsetzung von Mindestlöhnen an und für sich nicht im Widerspruch zu unserer Rechtsordnung stehe. Doch würde eine umfassende gesetzliche Regelung der Mindestlöhne unsere gegenwärtige, sich hauptsächlich auf Gesamtarbeitsverträge stützende Ordnung der Mindestlöhne ernsthaft in Frage stellen. Die Mindestlöhne gehören bekanntlich zu den wichtigsten Gegenständen gesamtarbeitsvertraglicher Verständigung.⁴⁵

Aus diesen Beispielen geht hervor, dass die Schwierigkeiten bei der Ratifikation von Uebereinkommen der ILO weniger im Widerspruch der Abkommen mit der geltenden Wirtschaftsordnung als in der Ueberwertung und ängstlichen Verteidigung der HGF durch Wirtschaftskreise bestehen.

44 BBl. 1952 III 828.

45 BBl. 1971 II 1538.

Trotzdem ist nicht zu übersehen, dass die geltende Wirtschaftsordnung mit ihrer Unübersichtlichkeit und Widersprüchen ungenügend ist. Um seinen Aufgaben gerecht zu werden, verbleiben dem Staat oft nur zwei gleichermassen unbefriedigende Auswege: Er bedient sich des undemokratischen Verfahrens der extra-konstitutionellen dringlichen Bundesbeschlüsse oder es müssen zuerst die notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, indem die Bundesverfassung revidiert und sodann eine entsprechende Gesetzgebung erlassen wird. Beim letzteren Verfahren besteht allerdings das Risiko, dass die erforderlichen staatlichen Massnahmen zu spät kommen.⁴⁶

Um die Glaubwürdigkeit des Staates und seiner Behörden zu bewahren, muss dem Gesetzgeber die Möglichkeit gegeben werden, eine weitsichtige Wirtschaftspolitik zu verfolgen und das jeweils Sachgerechte zu beschliessen, ohne ständig auf verfassungsrechtliche Schranken zu stossen.⁴⁷

II. Subsidiarität staatlicher Sozialmassnahmen

Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass sozialpolitische Aufgaben erst dann vom Staat übernommen werden, wenn sie von Einzelpersonen, privaten Organisationen, insbesondere auch von Unternehmern und Berufsverbänden nicht gelöst werden können.⁴⁸ Die staatliche Sozialversicherung war in der Schweiz lediglich als Ergänzung zur individuellen Vorsorge gedacht. Nebst der individuellen Selbsthilfe setzt der Staat auch die sogenannte kollektive Selbsthilfe voraus: So leisten in der Schweiz insbesondere Berufs- und Wirtschaftsverbände sowie zahlreiche gemeinnützige Institutionen einen grossen Beitrag an die Lö-

46 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 73.

47 Ebd., S. 58.

48 Näheres hierzu bei Hartmann, Subsidiarität und Föderalismus in der schweizerischen Sozialpolitik.

sung sozialpolitischer Probleme. Sie bewegen sich weitgehend im Rahmen der staatlichen Massnahmen, werden vom Staat gefördert und sind zum Teil auf staatliche Unterstützung angewiesen. Oft werden privaten Institutionen Aufgaben zur Durchführung von primär staatlichen sozialpolitischen Massnahmen übertragen. Im Rahmen dieser Aufgaben sind die privaten Organisationen jedoch der staatlichen Aufsicht und Kontrolle unterstellt;⁴⁹ so zum Beispiel öffentlich anerkannte Krankenkassen. Dieses Zusammenspiel zwischen staatlichen Instanzen und anderen gesellschaftlichen Kräften kennzeichnet die schweizerische Demokratie und führt oft zu spezifisch schweizerischen Lösungen.⁵⁰

Auf dem Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Sozialmassnahmen beruht insbesondere die in Art. 34quater verankerte Drei-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge: Eine für die ganze Bevölkerung obligatorische AHV und IV, berufliche Vorsorge durch den Arbeitgeber und durch Selbstversicherung der Selbständigerwerbenden sowie durch Selbstvorsorge, d.h. Eigentumbildung und Sparförderung. Aufgrund dieser Konzeption der Sozialen Sicherheit entsprach die öffentlich-rechtliche Sozialversicherung den Mindestnormen, welche verschiedene Abkommen der ILO aufstellten,⁵¹ nicht.

Die Art und Weise wie das Subsidiaritätsprinzip in der Schweiz angewandt wird, bringt aber auch zahlreiche Nachteile mit sich. Die unter anderem dadurch bedingte Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Systems der Sozialen Sicherheit wirkt sich oft hemmend aus und führt in zahlreichen Fällen zu Lücken und Uebersicherung. Dies bereitete auch bei der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung Schwierigkeiten. Der im Jahre 1947 neugefasste Art. 34ter BV schloss in bezug auf die Arbeitslosenversicherung ausdrücklich aus, dass der Bund eine zentrale Ausgleichskasse schaffen dürfe und die Durchführung war ausschliesslich Sache von öffentlichen (kantonalen und kommunalen) und privaten (paritätischen und einseitigen) Kassen. Eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung setzte daher eine Verfassungsrevision voraus.⁵²

49 SCHWEINGRUBER, Sozialgesetzgebung, S. 20.

50 Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 322.

51 Ueb. Nr. 35 bis 40.

52 Kommission Wahlen, Schlussbericht, S. 322.

Wenn es um die Vereinheitlichung oder Koordination eines Zweiges der Sozialen Sicherheit geht, ist in der Regel mit dem Widerstand der bisherigen privaten Träger dieses Versicherungszweiges zu rechnen. Diese haben Angst um ihre Existenz und der Staat hat bei einer Revision auf sie Rücksicht zu nehmen.

Das Subsidiaritätsprinzip wirkt sich somit als weiterer hemmender Faktor auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit aus. Für die Ratifizierung der Uebereinkommen der ILO bedeutet dies eine zusätzliche Erschwerung.

§ 10 Wirtschaftliche Ursachen

I. Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik und Volkswirtschaft

Zwischen Sozialpolitik und Volkswirtschaft bestehen enge Wechselwirkungen. Sozialpolitik beeinflusst das Wirtschaftsleben und hat Rückwirkungen auf die Entwicklung des Volkseinkommens. So haben Arbeitsbedingungen und Soziale Sicherheit insbesondere Einflüsse in folgenden Bereichen:

- Arbeitssicherheit und Pausenregelung beeinflussen Zahl und Schwere der Arbeitsunfälle.
- Zwischen Arbeitsdauer und Arbeitsintensität besteht ein Zusammenhang.
- Technisierung, weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und Strukturanpassungen der Wirtschaft haben vielfache Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Auch die Auswirkungen der Sozialen Sicherheit sind vielschichtig:

- Sie greift in die Einkommensverteilung ein.
- Sie kann die Wiederherstellung und Erhaltung der Arbeitskraft beeinflussen; zum Beispiel durch die Wiedereingliederung Invalider.
- Das Leistungsverhalten des einzelnen Bürgers, insbesondere Konsum- und Sparverhalten und damit die Konsumnachfrage sowie die gesamtwirtschaftliche Sparquote werden beeinflusst.
- Die Sozialversicherung tritt auf dem Kapitalmarkt als Kreditgeber auf.

Auf all diese Zusammenhänge kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht näher eingegangen werden.¹ Es verhält sich indessen keineswegs so, dass eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen bzw. der Sozialen Sicherheit in jedem Falle eine Erhöhung der Produktionskosten mit sich bringen oder die Volkswirtschaft belasten muss. Bei der Beurteilung, ob eine sozialpolitische Massnahme wünschbar ist, dürfen ferner nicht nur ökonomische Aspekte berücksichtigt werden. Veränderungen der Arbeitsbedingungen können sich auch in anderen Lebensbereichen, wie zum Beispiel im Familienleben, auf die Lebensqualität oder auf den sozialen Frieden auswirken. Andererseits ist der "Produktionsfaktor Arbeit" nur einer unter verschiedenen Produktionsfaktoren. Neben Personalkosten spielen auch der Rohstoffpreis, das zur Verfügung stehende Kapital, die "Qualität" der Arbeiter und des Managements, die Betriebsorganisation, die Produktivität, die Steuerlasten, Zollgebühren, Währungsfragen usw. eine wichtige Rolle.²

- 1 Näher hierzu MACCIACCHINI, Oekonomische und finanzwirtschaftliche Aspekte der schweizerischen Sozialversicherung, Diss. Zürich 1966; MAURER/MACCIACCHINI, Wechselwirkungen zwischen Sozialversicherung und Volkswirtschaft, SZS 13 (1969), S. 187 bis 206.
- 2 VALTICOS, Droit international du travail, S. 118; vorn S. 27.

II. Grenzen sozialstaatlicher Aufwendungen

Die Frage nach allfälligen Grenzen sozialstaatlicher Aufwendungen wird immer wieder gestellt. Wie erwähnt,³ haben Sozialaufwendungen Auswirkungen auf das konkrete wirtschaftliche Geschehen: Durch die künstlich gelenkten Geldströme der sozialen Sicherung führen sie zu Einkommensumschichtungen, welche individuelle Verhaltensveränderungen, zum Beispiel in bezug auf das Konsum- und Sparverhalten und die Risikobereitschaft, sowie konjunktur- und wachstumspolitische Impulse auslösen und somit eine spürbare Beeinflussung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsprozesse und Strukturen nach sich ziehen. Je grösser der Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt ist, desto mehr gewinnen diese Prozesse an Bedeutung.

Bestehen nun aber Grenzen, welche der Teil des Sozialproduktes, der für die Soziale Sicherheit zur Verfügung gestellt wird, nicht überschreiten soll? Die Antwort auf diese Frage ist eng mit den Zielsetzungen einer Sozialpolitik und den gesellschaftlichen Wertvorstellungen verbunden.

Somit stellt sich die Frage nach den Zielsetzungen der Sozialpolitik. Bei der Sozialpolitik stehen andere Zielsetzungen im Vordergrund als bei der Wirtschaftspolitik. Während sich Sozialpolitik mehr nach humanitären, ethischen und kulturpolitischen Gesichtspunkten ausrichtet, werden bei der Wirtschaftspolitik Prosperität der Wirtschaft und materieller Wohlstand höher bewertet. Deshalb hat sich Sozialpolitik oft auch gegen ökonomische Zweckmässigkeiten durchzusetzen. So ist nach sozialpolitischen Gesichtspunkten nicht auf die Finanzierung von Notstandsarbeiten und Arbeitsbeschaffung zu verzichten, weil sie sich als unproduktiv erweisen und weil Arbeitslosenunterstützung rentabler wäre.⁵ Eine langfristige Gesamtwirtschaftspolitik kommt aber nicht aus, ohne sozialpolitische Gesichtspunkte in ihre Betrachtungsweise zu integrieren. Ein Maximum an wirtschaftlichen Werten, wie Wirtschaftswachstum, maximale

3 Vorn, S. 143 f.

4 ACKERMANN, Wohlfahrtsstaat, S. 260.

5 Schweingruber, Sozialgesetzgebung, S. 33.f.

Profite, ist nicht das Beste für die menschliche Gemeinschaft. Andererseits darf auch die Sozialpolitik die wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht aus dem Auge verlieren.

Allfällige Grenzen sozialstaatlicher Aufwendungen hängen weitgehend mit den gesellschaftlichen Wertvorstellungen und langfristigen ökonomischen Prozessen zusammen. Absolute Grenzen der Belastbarkeit, im Sinne wissenschaftlich feststellbarer, exakter Ziffern, können gegenwärtig nicht ausgemacht werden.⁶

In verschiedenen Staaten lässt sich heute ein gewisser Unmut gegenüber dem Staat feststellen. Insbesondere stossen steigende Sozialabgaben und Steuerbelastungen vermehrt auf politischen Widerstand. Es stellt sich die Frage, ob dieser Tatbestand auf ein allfälliges Erreichen der Grenzen sozialstaatlicher Ausgaben zurückzuführen ist. Andererseits werden aber die Leistungen des Sozialstaates kaum in Frage gestellt und immer wieder zusätzliche Staatsleistungen gefordert. Die Bereitschaft des Bürgers, höhere Sozialabgaben zu entrichten, dürfte langfristig davon abhängen, ob er den Zusammenhang zwischen seinem Beitrag und seinem Leistungsanspruch an das System der sozialen Sicherheit klarer als bisher erkennen kann.⁷ Dies setzt vor allem eine bessere Durchschaubarkeit und Uebersichtbarkeit der sozialen Sicherung voraus. Bemühungen in dieser Richtung wären in der Tat notwendig, zumal die Schweiz kein einheitliches System der sozialen Sicherheit kennt und die einzelnen Zweige der Sozialversicherung oft mangelhaft koordiniert sind.⁸ Dies bringt eine gewisse Unsicherheit der Anspruchsberechtigten mit sich und dürfte sich auch auf die Effizienz nachteilig auswirken.

Der Unmut gegenüber dem Staat ist aber auch auf eine allgemeine Staatsverdrossenheit zurückzuführen, welche zum Teil berechtigt ist; denn Politik hat sich weitgehend verselbständigt und die demokratischen Institutionen drohen unterhöhlt und zu einer blossen Formalität zu werden.⁹

6 ACKERMANN, Wohlfahrtsstaat, 260.

7 Ebd., S. 261.

8 Vorn, S. 95 f.

9 Vorn, S. 120 f; 127 f.

Es lässt sich somit nicht sagen, die volkswirtschaftliche Tragbarkeit von Sozialausgaben sei erreicht. Andererseits erweist sich auch ein planloser weiterer Ausbau sozialstaatlicher Aufwendungen als gefährlich. Es ist daher dringend notwendig, die Auswirkungen und Zusammenhänge des Sozialsektors auf die übrigen gesellschaftlichen Bereiche im Rahmen einer Gesamtwirtschaftspolitik grundlegend zu erfassen und sozialpolitische Massnahmen längerfristig zu planen.¹⁰

III. Finanzielle Lage der öffentlichen Hand

Der Staat hat als wichtigster Träger der Sozialpolitik zahlreiche Aufgaben. Hierzu benötigt er finanzielle Mittel. Aber auch private Organisationen, welche auf dem Gebiet der Sozialpolitik tätig sind, sind zum Teil auf staatliche Unterstützung angewiesen. Seit Beginn der siebziger Jahre weisen die Bundesfinanzen erhebliche Defizite aus.¹¹ Uebrigens sind auch Kantone und Gemeinden verschuldet. Obwohl verschiedene Sparanstrengungen unternommen wurden, welche vor allem die sozial Schwächeren zu spüren bekommen,¹² dauert die Verschuldung der öffentlichen Hand an. Da weitere Einsparungen aber kaum möglich sind, hat der Bund verschiedene Anstrengungen zur Erschliessung neuer Einnahmen unternommen. Volk und Stände haben jedoch in den Jahren 1977 und 1979 die Vorlagen über eine Bundesfinanzreform verworfen. Beide Vorlagen sahen die Einführung einer Mehrwertsteuer vor, welche auf grossen Widerstand stiess. Der Bundesrat hat sodann den Eidgenössischen Räten eine Reihe von Sondersteuern unterbreitet: Nämlich eine Schwerverkehrsabgabe, eine Unterstellung der Energieträger unter die Warenumsatzsteuer sowie eine Unter-

10 ACKERMANN, Wohlfahrtsstaat, S. 264.

11 1980 betrug das Defizit des Bundes 1'071 Millionen Franken.

12 Trotz zahlreicher neuer Aufgaben haben Bundesrat und Parlament den Personalstopp bei der Bundesverwaltung mit aller Strenge durchgehalten; Subventionen an Kantone und Krankenkassen wurden gekürzt, Brotpreise erhöht, Bahnbillete und -abonnemente verteuert.

stellung der Zinsen auf Treuhandguthaben unter eine reduzierte Verrechnungssteuer von 5 % (Bankkundensteuer). Diese Vorlagen werden zurzeit¹³ von den Eidgenössischen Räten bzw. deren Kommissionen beraten. Sie stossen aber bereits im jetzigen Stadium auf erhebliche Schwierigkeiten:

- Die Energiesteuer, welche dem Bund ab 1983 380 Millionen Franken einbringen sollte, blieb im November 1980 in einer Kommission des Nationalrates stecken. Mit 24 gegen 2 Stimmen wurde damals beschlossen, die Beratungen hierüber seien auszusetzen, bis die Landesregierung dem Parlament ihre Botschaft für einen Energieartikel im Rahmen der Gesamtenergiekonzeption vorgelegt haben.
- Nicht besser erging es der Schwerverkehrsabgabe, die nach Finanzplan 350 Millionen bringen sollte. In der Herbstsession 1980 beschloss der Ständerat eine Rückweisung dieser Vorlage, mit dem Auftrag an den Bundesrat, diese Abgabe im Zusammenhang mit der Realisierung der Gesamtverkehrskonzeption einzubringen. Auf Druck von aussen kam der Ständerat im Dezember 1980 auf die Vorlage zurück und interpretierte seinen Rückweisungsantrag als Nichteintretensbeschluss. So kann sich nun der Nationalrat mit der Materie befassen. Im Juli 1981 fasste die Kommission des Nationalrates den Beschluss, eine gegenüber dem Antrag des Bundesrates reduzierte Schwerverkehrsabgabe sowie eine Autobahngebühr seien einzuführen.
- Bezüglich der Bankkundensteuer fasste der Ständerat im März 1981 eine Nichteintretensbeschluss. Im Gegensatz dazu beschloss der Nationalrat im Juni 1981, auf die Bankkundensteuer einzutreten.

Angesichts dieser Schwierigkeiten, die Bundesfinanzen zu sanieren, liegt es nahe, dass Zweifel darüber aufkommen, ob wirklich alle Beteiligten an einer dauerhaften Sanierung der Bundesfinanzen interessiert sind oder ob die Bundesdefizite zu einem Abbau des Sozialstaates genützt werden sollen.

13 30. August 1981.

Gegenwärtig stammen 40 % der gesamten Steuereinnahmen des Bundes aus der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer). Beide Steuern sind zeitlich befristet und beruhen auf einer provisorischen Ordnung.¹⁴ Trotzdem kann der Bund seit Jahrzehnten auf keine der beiden Einnahmequellen verzichten. Dies führt zu einer rechtlich paradoxen Situation. Aber auch im übrigen zeichnet sich die geltende Finanzordnung durch ihre komplizierte Struktur und durch mangelnde Koordination der Steuersysteme des Bundes, der Kantone und der Gemeinden aus, so dass es schwierig ist, sich einen umfassenden Überblick über die öffentlichen Finanzen in der Schweiz zu verschaffen.

Auf dem Hintergrund dieser finanziellen Schwierigkeiten der öffentlichen Hand ist es denn auch nicht erstaunlich, dass Ausgabenvermindierungen insbesondere die sozial Schwächeren haben treffen können.¹⁵

Noch schwieriger ist es aber unter diesen Voraussetzungen, durchzusetzen, dass weitere finanzielle Mittel zur Schliessung von Lücken im System der Sozialen Sicherheit¹⁶ oder für anderweitige Ausgaben im Sozialsektor zur Verfügung gestellt werden.

Da der Beitritt zu internationalen Übereinkommen oft Massnahmen und damit finanzielle Mittel des Staates erfordert, muss auch mit Schwierigkeiten finanzieller Art gerechnet werden. Dies zeigen folgende Beispiele:

14 Näher zu den Nachteilen der geltenden Bundesfinanzordnung Aubert, Schweiz, S. 121 f. Durch die Annahme eines revidierten Art. 41ter Abs. 1 und 3 BV genehmigten Volk und Stände in der Abstimmung vom 29. November 1981 eine weitere Verlängerung der Bundesfinanzordnung. Gleichzeitig wurde mit der Verfassungsrevision eine Sanierung des Bundeshaushaltes angestrebt. Von dieser zweiten Zielsetzung blieb jedoch nach der ständerätlichen Variante nicht mehr viel übrig: statt der ursprünglich vorgesehenen 625 Mio. Franken Mehreinnahmen verbleiben nur noch 310 Mio. Franken.

15 Vorn S. 146, Anm. 12.

16 Z.B. Mutterschaftsversicherung.

IV. Beispiele, in denen wirtschaftliche Gründe eine Ratifikation verhinderten

- Das Uebereinkommen Nr. 1 fordert die 48-Stundenwoche in allen öffentlichen oder privaten gewerblichen Betrieben oder in ihren Nebenbetrieben. Im Fabrikgesetz war die 48-Stundenwoche bereits verwirklicht. Dieses gestattete jedoch Ausnahmen, die nach dem Uebereinkommen nicht zulässig waren. Aber auch die für die Verkehrsanstalten geltende Arbeitszeit entsprach nicht dem Uebereinkommen. Ferner wurde auch in Gewerbebetrieben länger als acht Stunden im Tag und 48 Stunden in der Woche gearbeitet. Der Bundesrat befürchtete deshalb, "dass die Existenz vieler Gewerbebetriebe in Frage gestellt wäre, wollte man ihnen die im Uebereinkommen vorgesehene Arbeitszeit vorschreiben".¹⁷ Sodann führte er aus: "Wir können nicht dieser Abmachung zuliebe, die nach unserer Ueberzeugung der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse zu wenig Rechnung trägt, wichtige volkswirtschaftliche Interessen opfern."¹⁸

- Das Uebereinkommen Nr. 3 befasst sich mit dem Mutterschutz. Es wird verlangt, dass eine Frau während sechs Wochen nach ihrer Niederkunft nicht beschäftigt werden darf. Ferner darf eine Frau die Arbeit verlassen, wenn sie mit einem ärztlichen Zeugnis nachweist, dass ihre Niederkunft voraussichtlich innerhalb von sechs Wochen stattfinden wird. Einer Frau sind Stillpausen von zweimal dreissig Minuten täglich vorgeschrieben.

Auch wenn der Bundesrat verschiedene Argumente, wie die Gefahr von Missbräuchen, gegen dieses Uebereinkommen vorbrachte, waren es vor allem finanzielle Bedenken, welche den Bundesrat zur Ablehnung des Abkommens veranlassten. Für die vom Uebereinkommen vorgesehenen jährlichen Unterstützungsbeiträge sowie andere Leistungen wäre damals ein Aufwand von mindestens 10 Millionen Franken erforderlich gewesen.¹⁹

17 BBl. 1920 V 503.

18 BBl. 1920 V 504.

19 BBl. 1920 V 487.

- Das Uebereinkommen Nr. 34 über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung sieht vor, dass Arbeitsvermittlungsbüros, die gewinnorientiert arbeiten, innert drei Jahren aufgehoben werden müssten. Vermittlungsbüros, die keinen Gewinn anstreben, sind unter Aufsicht zu stellen. Der Bundesrat war der Ansicht, entgeltliche Arbeitsvermittlungsstellen seien eine nützliche Ergänzung zu den öffentlichen Vermittlungsstellen.²⁰ Ein Verbot der entgeltlichen Arbeitsvermittlungsstellen würde den Interessen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes zweifellos schaden. Uebrigens würden Bund und Kantone finanziell stark belastet. Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat dem Parlament, das Uebereinkommen nicht zu ratifizieren.²¹

- Mitgliedstaaten, die das Uebereinkommen Nr. 47 ratifizieren, haben sich zum Grundsatz der 40-Stundenwoche zu bekennen. Das Uebereinkommen sieht aber nicht vor, die Vierzigstundenwoche generell für alle Industrie-, Gewerbe- und Handelbetriebe einzuführen. Man wollte sich mit deren Verwirklichung auf einzelne Branchen beschränken.²² Die Arbeitszeit sollte als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit benützt werden. Da die Schweiz nicht einmal das Uebereinkommen Nr. 1 über die 48-Stundenwoche ratifiziert hatte, war nicht anzunehmen, dass der Beitritt zum Uebereinkommen Nr. 47 für die Schweiz in Frage kam. Der Bundesrat erklärte denn auch: "In einem Zeitpunkt, in dem sich unsere gesamte Wirtschaft in einem schwierigen Anpassungsprozess befindet, mit der Notwendigkeit, die Gestehungskosten herabzusetzen, das Niveau der Lebenshaltung zu senken, können wir einer Massnahme unmöglich zustimmen, die im Gegenteil die Kosten auf der ganzen Linie erhöht und die Lebenshaltung verteuert."²³

- Zwei weitere Uebereinkommen über die Verkürzung der Arbeitszeit in einzelnen Branchen, nämlich die Uebereinkommen Nr. 49 (Flaschenglashütten) und Nr. 51 (öffentliche Arbeiten) wurden ebenfalls aus finanziellen Erwägungen abgelehnt.²⁴

20 BBl. 1934 II 731.

21 BBl. 1934 II 732.

22 BBl. 1936 I 760.

23 BBl. 1936 I 771.

24 BBl. 1936 I 772; 1937 I 662.

- Das Uebereinkommen Nr. 52 über den bezahlten Urlaub garantiert den Arbeitnehmern nach einjähriger ununterbrochener Dienstleistung einen bezahlten Jahresurlaub von mindestens sechs Werktagen. Jugendliche unter 16 Jahren haben nach einjähriger Dienstzeit einen Ferienanspruch auf mindestens zwölf Werktage. In seiner Stellungnahme erklärte der Bundesrat: "Die Gewährung des bezahlten Urlaubes ist in allen Fällen mit einer finanziellen Belastung der Betriebe verbunden. Es scheint uns, dass bei der heutigen meist noch wenig günstigen Lage weiter Kreise der Industrie und des Gewerbes eine allgemeine Feriengesetzgebung des Bundes nach den Normen des Uebereinkommens nicht tragbar wäre."²⁵

V. Einfluss wirtschaftlicher Interessen auf die staatliche Tätigkeit

1. Arten der Beeinflussung

Die Wirtschaft hat in der Schweiz traditionell eine starke Stellung.²⁶ Dank der Finanzkraft und der straffen Organisation der Wirtschaftsverbände könne Information, Werbung und Drohung²⁷ als Mittel zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen eingesetzt werden. Auch die staatliche Tätigkeit wird von der Wirtschaft massgeblich beeinflusst. Die wirtschaftlichen Interessengruppen sind sowohl am Zustandekommen als auch an der praktischen Durchführung der sie betreffenden Gesetze weitgehend beteiligt.²⁸

Schon im vorparlamentarischen Stadium der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen - welches wie erwähnt, eine sehr wichtige Rolle im Gesetzgebungs-

25 BBl. 1937 I 660.

26 KLEINWEFERS/PFISTER, Volkswirtschaft, S. 109.

27 Z.B. Referendumsdrohung, Androhung einer Betriebsschliessung oder Verlegung von Arbeitsplätzen ins Ausland.

28 KLEINWEFERS/PFISTER, Volkswirtschaft, S. 109; KRIESI, Entscheidungsstrukturen, S. 575.

verfahren spielt²⁹ - kommen die Verbände zum Zuge. Im Vernehmlassungsverfahren können sie ihre Meinung zum anstehenden Problem vorbringen. Sodann können die Verbände bei der Bildung einer Expertenkommission, je nach Vorlage, die Besetzung von Sitzen beanspruchen. Es hängt vor allem von der Finanzkraft und der Anhängerzahl sowie der damit verbundenen "Referendumsfähigkeit" der Interessengruppe ab, inwieweit sie in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens den Gesetzestext beeinflussen können.

Daneben verfügen die Verbände auch im Parlament über eine starke Stellung. Sie können die Parteien von aussen her beeinflussen oder auch im Rahmen einer Partei im Parlament Einsitz nehmen. Ratssitze setzen gute Wirtschaftskenntnisse voraus und beanspruchen sehr viel Zeit. Da die Leute der Verbände diese beiden Bedingungen erfüllen und auch auf die finanzielle Unterstützung durch die Verbände rechnen können, besteht für sie die Möglichkeit, einen Ratssitz zu erobern. Dadurch, dass viele Verbandsmitglieder die ihrem Verband nahestehenden Kandidaten, den Weisungen ihrer Verbandssekretariate entsprechend, panachieren und kumulieren, wird der Anteil der Verbandsvertreter in einer Art und Weise verfälscht, die den tatsächlichen Verhältnissen im Volke nicht gerecht wird.³⁰

Wirksame Mittel zur Durchsetzung von Verbandsinteressen sind auch Referendum und Initiative bzw. deren Androhung.

Aber auch auf die Tätigkeit der Verwaltung vermögen wirtschaftliche Interessengruppen Einfluss zu nehmen. So greift die Verwaltung häufig auf Informationen und Dokumentationen zurück, welche ihr Wirtschaftsverbände anbieten. Dank ihrer erheblichen Finanzkraft unterhalten Verbände wissenschaftliche Stäbe, so dass sie in wichtigen Fragen einen entscheidenden Vorsprung an Information gewinnen können. Sie haben somit die Gelegenheit, ihre Interessen als "wissenschaftlich objektive Tatsachen" oder "im Interesse des Landes liegend" zu verkaufen.³¹ Auch beraten Kommissionen, die meistens zum grossen Teil aus Verbandsvertretern zusammengesetzt sind, Verwaltungsstellen.³²

29 Vorn S. 118-120.

30 MEYER, Verbände, S. 126.

31 WITTMANN, Wohin, S. 238.

32 MEYER, Verbände, S. 130.

2. Folgen des Verbandseinflusses

Überall wo politische Macht ausgeübt wird, ist der Einfluss der Verbände feststellbar und von bedeutender Art. Ihr Einfluss übersteigt den Teil der Bevölkerung, den sie vertreten und repräsentiert somit nicht die tatsächlichen Interessen und Wünsche des Volkes.³³ Verbände verfolgen stets nur Sonderinteressen und interessieren sich somit nicht so sehr für die Interessen der Gesamtheit und das Allgemeinwohl. Daraus folgt die für die Schweiz so charakteristische interventionistisch-punktueller Politik. Kurzfristige Massnahmen, wie zum Beispiel Rezessionsbekämpfung, interessieren Verbände in der Regel mehr als langfristig orientierte Reformen.³⁴

3. Arbeitgeberverbände und die Arbeit der ILO

Die ILO bezweckt die soziale Besserstellung der Arbeitnehmer. Die Arbeitgeberverbände verfolgen dagegen ihre eigenen Interessen, welche denjenigen der Arbeitnehmer oft entgegengesetzt sind. So ist es auch nicht erstaunlich, dass sich die Arbeitgeberverbände in der Regel gegen die Ratifizierung der Übereinkommen der ILO aussprachen. Waren sie ausnahmsweise einmal nicht gegen die Ratifizierung eines Abkommens, so waren meistens ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen massgebend.³⁵

Aufgrund der Zusammensetzung von Parlament und Exekutive vermochten die Arbeitgeberverbände ihre Interessen weit besser durchzusetzen als die Arbeitnehmerorganisationen. Dies ergibt sich auch aus der nur langsam fortschreitenden Entwicklung der Sozialgesetzgebung³⁶ und den Stellungnahmen des Bundesrates zu den Übereinkommen der ILO.

33 MEYER, Verbände, S. 119; so werden z.B. die Interessen der Landwirtschaft verhältnismässig stark, diejenigen der Verbraucher dagegen schwach repräsentiert.

34 WITTMANN, Wohin, S. 238.

35 DAEHLER, Sozialpolitik, S. 217.

36 Wichtige Vorlagen brauchten oft Jahrzehnte bis sie verabschiedet werden konnten, vgl. vorn S. 104 f.

§ 11 Mängel der Uebereinkommen der ILO

Es soll hier nicht geprüft werden, inwieweit materielle Reformen, wie sie von den Uebereinkommen der ILO postuliert werden, wünschbar sind. Dies ist eine Frage des politischen Standpunktes. Bei den hier zu behandelnden Mängeln geht es um solche formeller Natur.

Wie bereits festgehalten wurde,¹ ist es nicht einfach, internationale Normen auszuarbeiten, die den beträchtlichen geographischen, klimatischen, ethnologischen und politischen Verhältnissen sowie den unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstufen der Mitgliedstaaten der ILO gerecht werden.² Eine zu detaillierte Regelung erscheint als starr und wenig an die spezifischen Verhältnisse der Mitglieder anpassungsfähig. Zu elastische Normen sind dem gegenüber oft zu wenig verbindlich. Die ILO hat versucht, diesen Schwierigkeiten mit verschiedenen Methoden Rechnung zu tragen.³ Trotzdem sind gelegentlich Kritiken an der rechtsetzenden Tätigkeit der ILO zu vernehmen. So erklärt Walther Hug die Tatsache, dass das Arbeitsgesetz nicht so gestaltet werden konnte, dass zahlreiche weitere Uebereinkommen der ILO ratifiziert werden konnten wie folgt:

"Der Grund dafür liegt in grundlegenden Mängeln, an denen die rechtsetzende Tätigkeit der Internationalen Arbeitskonferenz krankt. Diese Konferenz, an der Vertreter von über 100 Staaten verschiedensten Zivilisationsgrades, unterschiedlicher wirtschaftlicher und sozialer Struktur und verschiedenartiger politischer Systeme teilnehmen, erweist sich je länger je weniger als geeignetes Organ, um ausgewogene und anpassungsfähige Arbeitsnormen von universeller Geltung aufzustellen. Dazu kommt, dass schon die früheren Uebereinkommen, die noch unter dem vorherrschenden Einfluss der Vertreter westlicher Industrieländer mit gleicher politischer, wirtschaftlicher und sozialer Struktur zustandekamen, viel zu sehr ins einzelne gingen und jede Anpassungsmöglichkeit an die verschiedenartigen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten vermissen liessen."⁴

1 Vorn S. 51-55.

2 Vorn S. 51 f.

3 Vorn S. 51-55.

4 HUG, Arbeitsgesetzgebung, S. 64 f.

Andererseits wird den Uebereinkommen vorgeworfen, Bedeutung und Tragweite ihrer Grundsätze seien in wesentlichen Punkten unklar.⁵

Es kommt in der Tat immer wieder vor, dass Staaten mit gut ausgebauter Sozialgesetzgebung wegen geringfügigen formellen oder materiellen Abweichungen der nationalen Gesetze einem Uebereinkommen nicht betreten können. So sieht zum Beispiel das Uebereinkommen Nr. 52 über den bezahlten Jahresurlaub Ferienansprüche der Arbeitnehmer vor, die weit unter denen von Art. 341bis OR liegen. Die internationalen Normen verlangen aber, dass jedes das Uebereinkommen ratifizierende Mitglied Zwangsmassnahmen zu erlassen hat, um dessen Durchführung sicherzustellen.⁶ Diese Bestimmung geht auf eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Ferienregelung hinaus und steht mit unserer privatrechtlichen Ordnung der Ferien im Widerspruch, so dass eine Ratifikation unmöglich ist.⁷ Auch geht der Geltungsbereich verschiedener Uebereinkommen über den des Arbeitsgesetzes hinaus.⁸ In solchen Fällen kann ein Uebereinkommen auch dann nicht ratifiziert werden, wenn die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes den internationalen Normen entsprechen. Oft gibt es mit den sogenannten Familienbetrieben Schwierigkeiten. Wohl werden die reinen Familienbetriebe, in denen lediglich Mitglieder der selben Familie tätig sind, in fast allen Uebereinkommen wie im Arbeitsgesetz⁹ vom Geltungsbereich ausgenommen. Hingegen sind in den Abkommen der ILO bei gemischten Betrieben, in denen neben Familienangehörigen andere Arbeitnehmer tätig sind, die Familienmitglieder nicht ausgenommen.¹⁰

5 HUG, Sozialgesetzgebung, S. 25.

6 Art. 6 Ueb. Nr. 52.

7 HUG, Arbeitsgesetzgebung, S. 66.

8 Z.B. Ueb. Nr. 106 über die wöchentliche Ruhezeit im Handel und in den Büros.

9 Art. 4 Abs. 1 ArbG.

10 HUG, Arbeitsgesetzgebung, S. 66.

In der Bewegung, aus der die ILO entstanden ist, spielte die Schweiz eine entscheidende Rolle. Sie galt einst als Vorkämpferin des internationalen Arbeiterschutzes.¹ Schon bald wurde allerdings das anfängliche Engagement für eine internationale Sozialpolitik durch eine recht zurückhaltende Politik gegenüber der ILO abgelöst. Wohl lässt sich die internationale Zusammenarbeit nicht einzig aufgrund der Zahl ratifizierter Übereinkommen beurteilen. Der Schweiz ist immerhin zugute zu halten, dass sie es - im Gegensatz zu verschiedenen anderen Mitgliedern - mit der Einhaltung der Verpflichtungen, die sie mit der Ratifikation eines Übereinkommens eingegangen ist, ernst nimmt. Diese Tatsache vermag aber nichts daran zu ändern, dass der Schweiz weitgehend die Bereitschaft fehlt, die zur Anpassung der Gesetzgebung an die internationalen Normen notwendigen Massnahmen zu treffen.² Dies ist bedauerlich, liegt doch die Bedeutung von solchen Übereinkommen vor allem darin, dass sie die Mitgliedstaaten anspornen sollen, ihre Gesetzgebung an die internationalen Normen anzupassen. Die Schweiz beschränkt sich in der Regel darauf, die Übereinstimmung bzw. Nichtübereinstimmung ihrer Gesetzgebung mit den internationalen Normen festzustellen und die Gründe darzulegen, aus welchen aufgrund der geltenden Gesetzgebung eine Ratifikation nicht möglich ist.³

Eine ähnlich zurückhaltende Politik der Schweiz kann auch gegenüber anderen internationalen Organisationen festgestellt werden. Dies betrifft insbesondere auch die Sozialabkommen des Europarates.

Die vorliegende Arbeit kam zum Ergebnis, dass die Tatsache, dass nur in seltenen Fällen ein Versuch unternommen wurde, die schweizerische Gesetzgebung an die Normen des ILO anzupassen, nicht nur auf das Fehlen guten Willens zurückzuführen ist. Die Gründe liegen vielmehr in einer erschwerten Veränder-

1 Vorn S. X; BBl. 1969 I 717.

2 BERENSTEIN, Übereinkommen, S. 120.

3 Ebd.; Botschaften des Bundesrates zu den Übereinkommen der ILO.

barkeit der rechtlichen und politischen Ordnung, die weitgehend strukturell bedingt ist.⁴ Die Schwierigkeit, die rechtliche Ordnung zu erneuern, macht sich aber nicht nur auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit bemerkbar, sondern es handelt sich um ein zentrales Problem des politischen Systems der Schweiz, das sich insbesondere in einer Leistungs- und Koordinationskrise des Staates äussert. Es ist keine Seltenheit, dass es Jahrzehnte dauert, bis eine Reform durchgesetzt werden kann.

Die politische Ordnung des Bundes, so wie sie historisch gewachsen ist, hat auf zu viele Faktoren Rücksicht zu nehmen:⁵ Referendum, Zweikammersystem, Föderalismus. Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sind völlig undurchsichtig geworden; es besteht ein Zustand arger Verfilzung der Kompetenzen und Finanzen.⁶ Eine Zurückhaltung beim Uebertragen von neuen Aufgaben an den Bund, die ängstliche Detaillierung von Verfassungsbestimmungen und Konzessionen, insbesondere Delegationen von Bundeskompetenzen an die Kantone, die notwendig sind, um die Kantone zu beschwichtigen, engen den Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Bundes erheblich ein.

Aber auch die Institution des fakultativen Referendums lässt den staatlichen Entscheidungsprozess komplizierter werden und länger dauern, da alle möglichen "referendumsfähigen" Gruppen einbezogen werden müssen.⁷ In langwierigen Verhandlungen mit den an einer Vorlage interessierten Verbänden wird versucht, eine Kompromissformel zu finden. Zentrale Punkte werden aus dem Gesetz ausgeklammert, grosszügige Ausweichklauseln eingefügt, strittige Punkte auf Verordnungsstufe oder an die Kantone delegiert.⁸ Wenn ein Gesetz schliesslich in Kraft tritt, ist es oft bereits überholt und es muss schon bald eine neue Reformphase eingeleitet werden.

Ist eine Gesetzesreform innert nützlicher Frist nicht möglich, so muss zur Ausnahmegesetzgebung nach Art. 89bis BV geschritten werden.

4 KRIESI, Entscheidungsstrukturen, S. 676.

5 NEIDHART, Reform, S. 6 f.

6 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 8 f.

7 GERMANN, Innovation, S. 150.

8 SCHINDLER, Demokratie, S. 122.

Ueberdies werden langwierige Streitereien über die Auslegung der Wirtschaftsartikel und die Bedeutung der HGF geführt. In gewissen Kreisen wird die HGF als allgemeingültiger Leitsatz unserer gesamten Wirtschaftsordnung angesehen, dem Vorrang gegenüber anderen Verfassungsbestimmungen zukommt.⁹ Es werden nur punktuelle Massnahmen, die gewissermassen als Ausnahmen von der HGF konzipiert sind, zugelassen. So besteht die Gefahr, dass nach einer Revision vieles möglicherweise ungereimter wird als vorher.¹⁰ Es sollte daher erkannt werden, dass wirtschaftspolitische Aufgaben miteinander in einem Zusammenhang stehen, und daher dem Bund die Befugnis zur Führung einer wirklichen Wirtschaftspolitik zugestanden werden.

Ueberall wo politische Macht ausgeübt wird - im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, in den Parlamenten, in der Verwaltung und in Kommissionen - kann ein bedeutender Einfluss der Verbände festgestellt werden. Verbände verfolgen stets Sonderinteressen und sind in der Regel eher an kurzfristigen Reformen interessiert.

Ein Malaise und Staatsverdrossenheit macht sich zunehmend bemerkbar. Die Glaubwürdigkeit unseres demokratischen Systems wird von vielen in Frage gestellt, was zu einer schweren Vertrauenskrise zwischen Volk und Behörden führen kann. Dies drückt sich insbesondere in einem Desinteresse des Bürgers am politischen Geschehen und einer beängstigend geringen Stimmbeteiligung aus.

Eine Reorganisaation des Entscheidungsverfahrens erscheint deshalb als dringend notwendig. Dem Bund ist auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine sachgemässe und zweckmässige Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, die sich an den Interessen der Gemeinschaft orientiert. Um dieses Gebot zu erfüllen, muss ein genügender Spielraum für staatliches Handeln geschaffen werden, denn kommende Entwicklungen und Anforderungen an Staat und Wirtschaft sind angesichts der internationalen Verflechtung nur begrenzt voraussehbar.¹¹

9 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 73.

10 Neidhart, Reform, S. 8.

11 Bericht über eine Totalrevision der BV, S. 76.

Zurzeit sind Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung im Gange, und es ist zu hoffen, dass versucht wird, das Problem der Entscheidungs- und damit der Funktionsfähigkeit des schweizerischen Bundesstaates grundlegend anzugehen.

Verzeichnis der Uebereinkommen der ILO

Nr. Titel

1. Internationale Arbeitskonferenz (Washington, 1919)

1. Arbeitszeit (Gewerbe)
2. Arbeitslosigkeit *
3. Mutterschutz
4. Nachtarbeit der Frauen *
5. Mindestalter in gewerblichen Betrieben *
6. Nachtarbeit der Jugendlichen *

2. Internationale Arbeitskonferenz (Genua, 1920)

7. Mindestalter (Arbeit auf See)
8. Arbeitslosenentschädigung (Schiffbruch) *
9. Arbeitsvermittlung für Schiffleute

3. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1921)

10. Mindestalter (Landwirtschaft)
11. Vereinigungsrecht (Landwirtschaft) *
12. Entschädigung bei Betriebsunfällen (Landwirtschaft)
13. Bleiweiss (Anstrich)
14. Wöchentlicher Ruhetag (Gewerbe) *
15. Mindestalter (Kohlenzieher und Heizer) *
16. Aerztliche Untersuchung der Jugendlichen (Seeschifffahrt) *

7. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1925)

- 17. Entschädigung bei Betriebsunfällen
- 18. Berufskrankheiten *
- 19. Gleichbehandlung (Betriebsunfälle) *
- 20. Nachtarbeit (Bäckereien)

8. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1926)

- 21. Beaufsichtigung der Auswanderer

9. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1926)

- 22. Heuervertrag der Schiffsleute
- 23. Heimschaffung der Schiffsleute *

10. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1927)

- 24. Krankenversicherung (Gewerbe)
- 25. Krankenversicherung (Landwirtschaft)

11. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1928)

- 26. Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen *

12. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1929)

- 27. Gewichtsbezeichnung an auf Schiffen beförderten Frachtstücken *
- 28. Unfallschutz der Hafenarbeiter

14. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1930)

- 29. Zwangsarbeit *
- 30. Arbeitszeit (Handel und Büros)

15. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1931)

31. Arbeitszeit (Kohlenbergbau)

16. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1932)

32. Unfallschutz der Hafenarbeiter (revidierter Wortlaut)
33. Mindestalter (nichtgewerbliche Arbeiten)

17. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1933)

34. Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung
35. Altersversicherung (Gewerbe usw.)
36. Altersversicherung (Landwirtschaft)
37. Invaliditätsversicherung (Gewerbe usw.)
38. Invaliditätsversicherung (Landwirtschaft)
39. Hinterbliebenenversicherung (Gewerbe usw.)
40. Hinterbliebenenversicherung (Landwirtschaft)

18. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1934)

41. Nachtarbeit (Frauen), abgeändert *
42. Berufskrankheiten, abgeändert
43. Tafelglashütten
44. Arbeitslosigkeit *

19. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1935)

45. Untertagearbeiten (Frauen) *
46. Arbeitszeit (Kohlenbergbau), abgeändert
47. Vierzigstundenwoche
48. Internationale Wanderversicherung
49. Verkürzung der Arbeitszeit (Flaschenglashütten)

20. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1936)

- 50. Anwerbung eingeborener Arbeitnehmer
- 51. Verkürzung der Arbeitszeit (öffentliche Arbeiten)
- 52. Bezahlter Urlaub

21. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1936)

- 53. Befähigungsausweise der Schiffsoffiziere
- 54. Bezahlter Urlaub für Schiffsleute
- 55. Verpflichtungen des Reeders bei Krankheit oder Unfall der Schiffsleute
- 56. Krankenversicherung der Schiffsleute
- 57. Arbeitszeit an Bord und Besatzungsstärke

22. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1936)

- 58. Mindestalter (Arbeit auf See), abgeändert *

23. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1937)

- 59. Mindestalter (Gewerbe), abgeändert
- 60. Mindestalter (nichtgewerbliche Arbeiten), abgeändert
- 61. Verkürzung der Arbeitszeit (Textilindustrie)
- 62. Unfallverhütungsvorschriften (Hochbau) *

24. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1938)

- 63. Statistiken der Löhne und der Arbeitszeit *

25. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1938)

- 64. Arbeitsverträge (eingeborene Arbeitnehmer)
- 65. Strafvorschriften (eingeborene Arbeitnehmer)
- 66. Wanderarbeiter
- 67. Arbeitszeit und Ruhezeiten (Strassentransport)

28. Internationale Arbeitskonferenz (Seattle, 1946)

68. Verpfändung und Verköstigung (Schiffsbesatzungen)
69. Befähigungsausweis für Schiffsköche
70. Soziale Sicherheit der Schiffsleute
71. Altersrenten der Schiffsleute
72. Bezahlter Urlaub der Schiffsleute
73. Ärztliche Untersuchung der Schiffsleute
74. Befähigungsausweise der Vollmatrosen
75. Quartierräume der Schiffsbesatzungen
76. Heuern, Arbeitszeit an Bord und Besatzungsstärke

29. Internationale Arbeitskonferenz (Montreal, 1946)

77. Ärztliche Untersuchung Jugendlicher (Gewerbe)
78. Ärztliche Untersuchung Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten)
79. Nachtarbeit Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten)
80. Abänderung der Schlussartikel *

30. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1947)

81. Arbeitsaufsicht *
82. Sozialpolitik (ausserhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete)
83. Arbeitsnormen (ausserhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete)
84. Vereinigungsrecht (ausserhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete)
85. Arbeitsaufsicht (ausserhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete)
86. Arbeitsverträge der eingeborenen Arbeitnehmer

31. Internationale Arbeitskonferenz (San Francisco, 1948)

87. Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes *
88. Arbeitsmarktverwaltung *
89. Nachtarbeit der Frauen (Neufassung) *
90. Nachtarbeit der Jugendlichen im Gewerbe (Neufassung)

32. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1949)

- 91. Bezahlter Urlaub der Schiffsleute (Neufassung)
- 92. Quartierräume der Schiffsbesatzungen (Neufassung)
- 93. Heuern, Arbeitszeit an Bord und Besatzungsstärke (Neufassung)
- 94. Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge)
- 95. Lohnschutz
- 96. Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung (Neufassung)
- 97. Wanderarbeiter (Neufassung)
- 98. Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen

34. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1951)

- 99. Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen (Landwirtschaft)
- 100. Gleichheit des Entgelts *

35. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1952)

- 101. Bezahlter Urlaub (Landwirtschaft)
- 102. Soziale Sicherheit (Mindestnormen) *
- 103. Mutterschutz (Neufassung)

38. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1955)

- 104. Abschaffung von Strafvorschriften (eingeborene Arbeitnehmer)

40. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1957)

- 105. Abschaffung der Zwangsarbeit *
- 106. Wöchentliche Ruhezeit (Handel und Büros)
- 107. Eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen

41. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1958)

- 108. Personalausweise für Seeleute
- 109. Heuern, Arbeitszeit an Bord und Besatzungsstärke (Neufassung)

42. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1958)

- 110. Plantagenarbeit
- 111. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf *

43. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1959)

- 112. Mindestalter (Fischer)
- 113. Aerztliche Untersuchung (Fischer)
- 114. Heuervertrag der Fischer

44. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1960)

- 115. Strahlenschutz*

45. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1961)

- 116. Abänderung der Schlussartikel *

46. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1962)

- 117. Sozialpolitik (grundlegende Ziele und Normen)
- 118. Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit)

47. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1963)

- 119. Maschinenschutz

48. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1964)

- 120. Gesundheitsschutz (Handel und Büros) *
- 121. Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten
- 122. Beschäftigungspolitik

49. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1965)

- 123. Mindestalter (Untertagearbeiten) *
- 124. Aerztliche Untersuchung Jugendlicher (Untertagearbeiten)

50. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1966)

- 125. Befähigungsnachweise der Fischer
- 126. Quartierreäume auf Fischereifahrzeugen

51. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1967)

- 127. Höchstzulässige Traglast
- 128. Leistungen bei Invalidität, Alter und an Hinterbliebene *

53. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1969)

- 129. Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft)
- 130. Aerztliche Betreuung und Krankengeld

54. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1970)

- 131. Festsetzung von Mindestlöhnen
- 132. Bezahlter Urlaub (Neufassung)

55. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1970)

- 133. Quartierreäume der Schiffsbesatzungen (zusätzliche Bestimmungen)
- 134. Unfallverhütung (Seeleute)

56. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1971)

- 135. Arbeitnehmervertreter
- 136. Benzol *

58. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1973)

137. Hafenarbeiter

138. Mindestalter

59. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1974)

139. Berufskrebs *

140. Bezahlter Bildungsurlaub

60. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1975)

141. Verbände ländlicher Arbeitnehmer *

142. Erschliessung des Arbeitskräftepotentials *

143. Wanderarbeiter (zusätzliche Bestimmungen)

61. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1976)

144. Dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung der internationalen Arbeitsnormen

62. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1976)

145. Kontinuität der Beschäftigung von Seeleuten

146. Bezahlter Jahresurlaub für Seeleute

147. Mindestnormen auf Handelsschiffen

63. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1977)

148. Schutz gegen Berufsgefahren (Luftverschmutzung, Lärm und Vibrationen)

149. Arbeitsbedingungen des Krankenpflegepersonals

64. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1978)

- 150. Arbeitsverwaltung *
- 151. Schutz des Vereinigungsrechts und Verfahren zur Aushandlung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst. *

65. Internationale Arbeitskonferenz (Genf, 1979)

- 152. Arbeitsschutz bei der Hafenarbeit
- 153. Arbeits- und Ruhezeiten im Strassentransport *

Die mit * gekennzeichneten Uebereinkommen sind von der Schweiz ratifiziert worden (Stand per 31.8.1981)

LEBENS LAUF

Am 17. September 1955 wurde ich in Zürich geboren. Nach dem Besuch der Primarschule trat ich in das Gymnasium der Töcherschule Hohe Promenade über, wo ich im Herbst 1975 das Maturitätszeugnis, Typus B erlangte. Anschliessend nahm ich an der Universität Genf das Studium der Rechtswissenschaft auf. Nach Bestehen der Lizentiatprüfung in Genf setzte ich mein Studium im Oktober 1978 an der Universität Zürich fort. Neben dem Besuch einiger Vorlesungen begann ich mit der Ausfertigung der Dissertation.

Der praktischen Seite meiner beruflichen Ausbildung dienten die Tätigkeit als Auditorin am Bezirksgericht Zürich sowie als Sekretärin bei der AHV-Rekurskommission des Kantons Zürich. Im September 1981 wurde mir das zürcherische Rechtsanwaltspatent erteilt. Seither bin ich als ao. Sekretärin einer Zivilkammer des Obergerichts des Kantons Zürich tätig. Am 24.2.1982 wurde ich an der Universität Zürich zum Dr. iur. promoviert.

